



Agis libertà in carcere



Rapporto sulla figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà nei paesi europei



Garante dei diritti delle
persone private della libertà

Il Volume è stato pubblicato con il finanziamento dell'Unione Europea nell'ambito del Progetto europeo Agis 2004 - "Libertà in Carcere". La Commissione non è responsabile del contenuto della pubblicazione che impegna unicamente gli autori

Hanno collaborato alla stesura del presente rapporto:

Vincenzo Scalia

Ubasart Gemma

Simona Filippi

Gennaro Santoro

Stefano Anastasia

Laura Astarita

Massimiliano Bagaglino

Paola Bonatelli

Pietro Caroleo

Gonnella Patrizio

Elena La Torre

Marta Moclùs

Romina Raffo

Antoine Sainz

Christa Sainz

Milena Zangirolami



Unione europea
Soggetto Referente



Comune di Roma

Partner



Associazione
Antigone



Associazione
Culture et Liberté Moselle

Promidea
Cooperazione Sviluppo
Inclusione Sociale



Provincia di
Bari



Provincia di
Reggio Calabria



Comune di
Firenze



Comune di
Reggio Calabria



Ufficio del Garante
Comune di Roma



Ufficio del Garante
Comune di Firenze



Associazione
A buon diritto



Associazione
Libera



Hungarian Elainki
Committee



Associazione
Pronexus

INDICE

Prefazione di Stefano Anastasia	p. 3
---------------------------------	------

I Parte

1. Rapporto sulla situazione penitenziaria in Europa: numeri e problemi	p. 7
2. Riferimenti normativi sopranazionali e transnazionali sul tema della detenzione	p. 17
2.1 La tutela dei diritti delle persone recluse nelle convenzioni internazionali	p. 17
2.2 Il Consiglio d'Europa come organizzazione sopranazionale di tutela dei diritti	p. 18
2.3 La Corte europea dei Diritti dell'Uomo e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura	p. 19
2.4 Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di penalità, carcere e Ombudsman	p. 22
2.5 Le nuove Regole Penitenziarie europee	p. 25
2.6 I rapporti intercorrenti tra organi di ispezione, organi di prevenzione e mediazione, organi giurisdizionali nella tutela dei diritti delle persone private della libertà	p. 26

II Parte

1. L'Ombudsman: organo di inclusione e tutela dei diritti	p. 30
1.1 Origini storiche e diffusione	p. 32
1.2 Differenti denominazioni per un unico istituto	p. 32
1.3 Rapporti tra mediazione e giurisdizione	p. 34
2. Le differenze per regioni geografiche	p. 37
2.1 Paesi di Common Law	p. 37
2.2 Paesi scandinavi	p. 38
2.3 Paesi continentali	p. 38
2.4 Paesi dell'Est	p. 39
2.5 Paesi del Mediterraneo	p. 39

III Parte

1. L'Ombudsman nei 25 paesi europei	p. 42
1.1 Guida alla lettura	p. 42
1.2 Schede dei 25 paesi europei	p. 43
1.3 Tabella sinottica: l'Ombudsman nei 25 paesi europei	p. 108

IV Parte

Qual'è il modello di garante che proponiamo?	
1.1 Premessa	p. 110
1.2 Indipendente, settoriale, nazionale, articolato localmente	p. 110
1.3 Requisiti e poteri dell'Ombudsman	p. 111
1.4 Il garante nella tutela dei diritti	p. 112

V Parte

Suggerimenti di lavoro per gli uffici locali del Garante dei diritti delle persone private della libertà	
1 Funzioni del Garante	p. 116
1.1 Le relazioni pubbliche	p. 116
1.2 I poteri ispettivi	p. 116
1.3 Le visite nei luoghi di detenzione	p. 117
2 L'ufficio	p. 117
2.1 I casi	p. 117
2.2 Attività di promozione dei diritti	p. 119
2.3 Gli eventi critici	p. 119
2.4 Lo sportello in carcere	p. 120
2.5 Strumenti di comunicazione dell'ufficio	p. 120

PREFAZIONE

Il problema principale di qualsiasi discussione intorno alla tematica dei diritti è quello della loro esigibilità e quindi della loro effettività. Il diritto riconosce in forma di diritti pretese che spetta poi alle amministrazioni e alle autorità pubbliche garantire, vuoi attraverso il riconoscimento degli spazi di autonomia degli individui che ne sono titolari, vuoi attraverso la garanzia delle condizioni strumentali al loro esercizio, vuoi, infine, nella predisposizione di procedure per il riconoscimento e l'effettività dei diritti misconosciuti. La previsione di un diritto non è quindi che una premessa, fondamentale premessa, di un lungo percorso di implementazione effettiva della sua promessa. Ciò è vero sempre, per qualsiasi diritto, in qualsiasi settore dell'ordinamento giuridico, ma è particolarmente vero, staremmo per dire "è più vero", quando si parla di diritti delle persone private della libertà.

Perché "è più vero" per i detenuti che per altri?

Almeno per due ordini di motivi: uno che si potrebbe definire "oggettivo", l'altro invece "soggettivo".

Dal punto di vista oggettivo, la previsione di diritti nella privazione della libertà fa a pugni con l'essenza della stessa privazione della libertà: l'incapacitazione, la menomazione dei diritti, la stessa degradazione del condannato costretto alla prigione. La vecchia e cara promessa illuministica vuole che la pena detentiva (certa, dolce, uguale per tutti) sia normativamente commisurabile allo scorrere del tempo della condanna e consista nella mera privazione della libertà. La realtà ci dice che la particolare natura del bene di cui il condannato viene privato (la libertà) fa trascendere la pena oltre le sue illuministiche promesse e la trasforma, inevitabilmente, in una forma di degradazione che assicuri la necessaria sofferenza individuale propria di una pena.

Dal punto di vista soggettivo, la condizione di privazione della libertà impedisce ai titolari dei diritti in ambito penitenziario di essere pienamente attori della loro rivendicazione, non tanto (e non solo) in sede giudiziaria, quanto nella sfera pubblica. La lunga storia dei diritti ci insegna che non si dà effettività dei diritti senza lotta per il loro quotidiano riconoscimento. Le carte dei diritti segnano un punto di equilibrio nella dinamica tra le forze intente nella promozione e nel contenimento dei diritti. Perché i diritti non restino di carta, serve quindi che questa contesa resti aperta nel vissuto del contesto sociale nel quale essi si vorrebbero riconosciuti. Difficile, se non impossibile è che questa contesa resti aperta ad opera delle persone private della libertà, ridotte deliberatamente in uno stato di incapacità e costrette ad agire, paradossalmente, solo attraverso la loro controparte.

D'altro canto, nessuno dubita - normativamente - della titolarità dei diritti fondamentali da parte delle persone private della libertà. Lasciamo perdere le persone in attesa di giudizio, in stato di fermo o trattenute presso i Centri di

permanenza temporanea per immigrati: persone che non dovrebbero essere sottoposte ad alcun rituale di degradazione e che dovrebbero - a rigor di legge, costituzione e convenzioni internazionali - essere private della libertà solo in ragione di eccezionali contingenze investigative o (nel caso degli immigrati) operative (identificazione, trattenimento in vista dell'espulsione). Riferiamoci pure alle persone di cui risulta acclarata (in sede giudiziaria) la responsabilità penale per delitti così gravi da comportare l'esecuzione di una pena detentiva: nessun dubbio sulla loro titolarità dei diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone che vivono all'interno del medesimo ordinamento giuridico. Ne va della pretesa universalistica dei diritti, ma anche della stessa legittimità formale dell'ordinamento penale, che tanto si giustifica nella sua pretesa punitiva quanto promette di assicurare il puntuale rispetto di tutti quei diritti che eccedono la privazione della libertà (di movimento). Di più, anzi, consapevole della propria incertezza, l'ordinamento penitenziario si preoccupa frequentemente di dettagliare quei minimi diritti che sono propri solo delle persone private della libertà, in quanto private della libertà e ridotte in quel particolare stato di incapacità proprio della dipendenza dalla istituzione totale.

Non che manchino diritti normativamente negati alle persone condannate e ristrette in carcere: si pensi al diffuso diniego del diritto di voto, recentemente censurato dalla Corte europea dei diritti umani in un procedimento contro il Regno unito e persistente nell'ordinamento italiano che lo nega ai condannati a pene detentive superiori ai cinque anni e non lo restituisce se non dopo l'avvenuto riconoscimento della "riabilitazione" del condannato, che può arrivare anche molti anni dopo il fine pena; oppure si pensi ai limiti vessatori posti in Italia al diritto di corrispondenza e di comunicazione, limiti che impongono un monte minuti settimanale di telefonate a destinatari identificati e sotto controllo di polizia e impediscono quella che è ormai la più diffusa tra le forme di corrispondenza scritta, quella elettronica. Ciò detto, ben più grave è l'ineffettività di diritti già normativamente prescritti e che la realtà penitenziaria non riesce strutturalmente a garantire.

Come emerge efficacemente dalla ricerca che qui si presenta, di fronte a questo paradosso che sembra inevitabilmente costringere nell'illegalità le strutture deputate - attraverso l'esecuzione penale - alla rieducazione alla legalità di coloro che l'hanno infranta, in Europa i paesi di diritto continentale si sono mossi verso la previsione di una garanzia giurisdizionale, mentre i paesi del nord-Europa e quelli di common law hanno piuttosto scommesso sulla efficacia della tutela civica, fondata certamente su una maggior fiducia nei confronti della correggibilità della pubblica amministrazione di quanto noi non si sia disposti ad ammettere.

Non un confronto, né - tantomeno - una competizione tra modelli è quella delineata nella pagine che seguono. Piuttosto, si tratta di una verifica delle condizioni e delle opportunità per una loro compenetrazione. Del resto, bon gré

mal gré, la direzione verso cui muovono gli ordinamenti giuridici europei è quella di una nuova integrazione, che sciolga le differenze più radicali in una sostanziale comunicabilità degli istituti e delle procedure. In questa corrente dominante potrebbe inserirsi il ripensamento delle forme di tutela dei diritti delle persone private della libertà, attraverso l'integrazione di forme preventive e mediatricie di difesa civica con garanzie giurisdizionali di ultima istanza.

In questo senso si muove da anni ormai la ricerca di Antigone e dei suoi principali partner europei e con questo spirito abbiamo affrontato le prime sperimentazioni di istituti di difesa civica delle persone private della libertà in contesti istituzionali e culturali fortemente segnati dal continentale primato della giurisdizione. I primi risultati ci paiono soddisfacenti e il diffondersi a macchia d'olio di questa sperimentazione a livello regionale e locale ci dice che è stata intercettata una domanda non solo di tutela, ma anche di partecipazione e di corresponsabilità delle comunità e delle istituzioni regionali e locali nella esecuzione penale e nelle sue modalità di attuazione. Siamo ancora lontani dal poter dire che un risultato, sia pur minimo, sia stato conseguito, ma ci pare di poter rivendicare di aver aperto un terreno nuovo nella critica della realtà del sistema penitenziario e, nello stesso tempo, nel miglioramento delle condizioni di vita delle persone private della libertà.

Stefano Anastasia

Presidente onorario di Antigone

Direttore dell'Ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà del
Comune di Roma



- I Parte -

1. Rapporto sulla situazione penitenziaria in Europa: numeri e problemi

Rapita dal re degli dei in sembianze di un bianco toro, Europa, figlia di Agenore, è trasportata verso Creta. Così il mito e l'iconografia classica ci consegnano le radici del nostro continente. Viene portata verso occidente, fondatrice di nuove civiltà e cultura. 'Europei' sono gli abitanti dell'estremo occidente dell'Asia, della sua estrema penisola, e il loro spazio vitale e culturale si definisce storicamente nell'opposizione verso i luoghi delle proprie radici, nel conflitto tra occidente e oriente. L'Europa dell'inizio di questo nuovo secolo si presenta, infatti, ansiosa e in difficoltà nel tradurre la propria storia e il proprio passato di pensiero e di cultura in un presente che sappia declinare il linguaggio dell'uguaglianza e della libertà, che sappia costruire coesione sociale e offrire spazi di confronto alle diversità che l'abitano. Timorosa nel declino delle ideologie che l'hanno attraversata, non sembra trovare valori e aspirazioni che superino l'effimera unione economica e che possano costituire veri riferimenti per le nuove generazioni.

E' una Europa ansiosa quella che, lacerata al suo interno da una crescente disuguaglianza delle chances di vita di chi la abita e dalla drastica restrizione dei processi di inclusione, dovuta al progressivo venire meno delle reti di azionabilità dei diritti sociali costruite nel corso del XX secolo, risponde sempre più spesso in termini di egoistica difesa, di 'egoismo proprietario', e di richiesta, sempre crescente e mai appagabile, di sicurezza. L'Europa vive due profonde contraddizioni. La prima, al proprio interno, dovuta alla crescita del divario tra coloro che 'hanno' - lavoro, mezzi di conoscenza, disponibilità finanziarie, cittadinanza europea - e coloro che 'non hanno' accesso a tutto ciò: sono costoro a costituire una fascia di povertà in parte vecchia e in larga parte nuova, che progressivamente si consolida e si amplia. La seconda contraddizione nasce dall'essere sempre più interrogata - a tratti incalzata - da uomini e donne dei paesi più poveri, e in maggiore espansione demografica, che le chiedono integrazione e diritti e che le impongono il confronto con altre culture. E' questa Europa timorosa che risponde alle diversità e alle contraddizioni con gli strumenti più rigidi, costruiti nella sua storia: con lo strumento della privazione di libertà, con lo strumento della penalità. La Carta di Nizza prima e la Costituzione per l'Europa dopo, elaborata dalla Convenzione Europea, sono attraversate da continue contraddizioni. Da un lato affermazioni di principio in materia di diritti umani (nel Preambolo alla Parte II si legge che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà) dall'altro norme di cautela.

Le contraddizioni sono profonde, evidenti, laceranti. I poli di questa contraddizione sono la libertà e la sicurezza, l'universalità dei diritti umani e la estensione oltre ogni limite degli stati di eccezione. La questione penal/penitenziaria le riassume tutte, drammaticamente. Da un lato l'Europa larga, quella dei 44 del Consiglio di Europa, ha istituito un organismo, unico al

mondo per poteri e per funzioni, che può visitare a sorpresa qualsiasi luogo di detenzione, ivi compresi i centri per asilanti e per clandestini. Le descrizioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sono lo specchio di una situazione di diritti sistematicamente negati.

Dall'altro lato la europeizzazione dei temi dell'ordine pubblico e della sicurezza avviene sin dall'origine in chiave anti-immigratoria e proibizionista. Il percorso avviato a Shengen, proseguito a Maastricht, e poi confluito nel progetto di nuova Costituzione europea è un progressivo passaggio dall'intergovernativismo alla sovranazionalizzazione sui temi dell'ordine pubblico e della sicurezza. In tutta Europa l'area penale cresce, nei reati perseguibili e in quelli perseguiti. In Italia la popolazione detenuta si è raddoppiata in poco più di un decennio. Analoghi sono gli incrementi in altri paesi europei occidentali. Quasi ovunque si ha ormai un detenuto ogni mille abitanti, con alcuni picchi verso l'alto in Portogallo (1,35 detenuti ogni mille abitanti), in Inghilterra (1,3) e in Spagna (1,27). Nell'Europa dell'ex blocco sovietico i numeri del carcere erano già molto alti e tali si sono mantenuti nonostante la prospettiva di ingresso nella Ue: quasi 7 detenuti ogni mille abitanti in Russia, ma anche 4 in Ucraina, attorno a 3 nelle repubbliche baltiche e più di 2 in Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Bulgaria. L'apparato sicurezza si va a rafforzare. Eppure il Parlamento europeo, nell'approvare il documento annuale sullo stato dei diritti umani nella Ue, ha invitato gli stati a ridurre la pressione carceraria, a depenalizzare, a decarcerizzare, a non risolvere la questione del sovraffollamento con la costruzione di nuove prigioni, che come spugne vanno ad assorbire sempre più detenuti. E il Consiglio di Europa ha approvato agli inizi del 2006 nuove regole penitenziarie.

TABELLA 1 : Tassi di carcerazione

Tassi di carcerazione (n. detenuti ogni 100 mila abitanti)			
Russia	584	Italia	100
Bielorussia	554	Germania	96
Ucraina	416	Francia	95
Estonia	339	Serbia	92
Lituania	234	Turchia	92
Polonia	210	Eire	90
Romania	193	Belgio	88
Repubblica Ceca	178	Grecia	83
Ungheria	165	Svezia	75
Spagna	144	Danimarca	72
Inghilterra e Galles	141	Svizzera	72
Scozia	135	Finlandia	71
Portogallo	130	Croazia	64
Bulgaria	127	Norvegia	64
Olanda	112	Slovenia	59
Austria	100		

Fonte: *International Centre of Prison Studies*

Grafico 1. *Indice di incarceramento per 100.000 abitanti* Fonte: *elaborazione propria. Dati del Consiglio d'Europa SPACE 2003.*

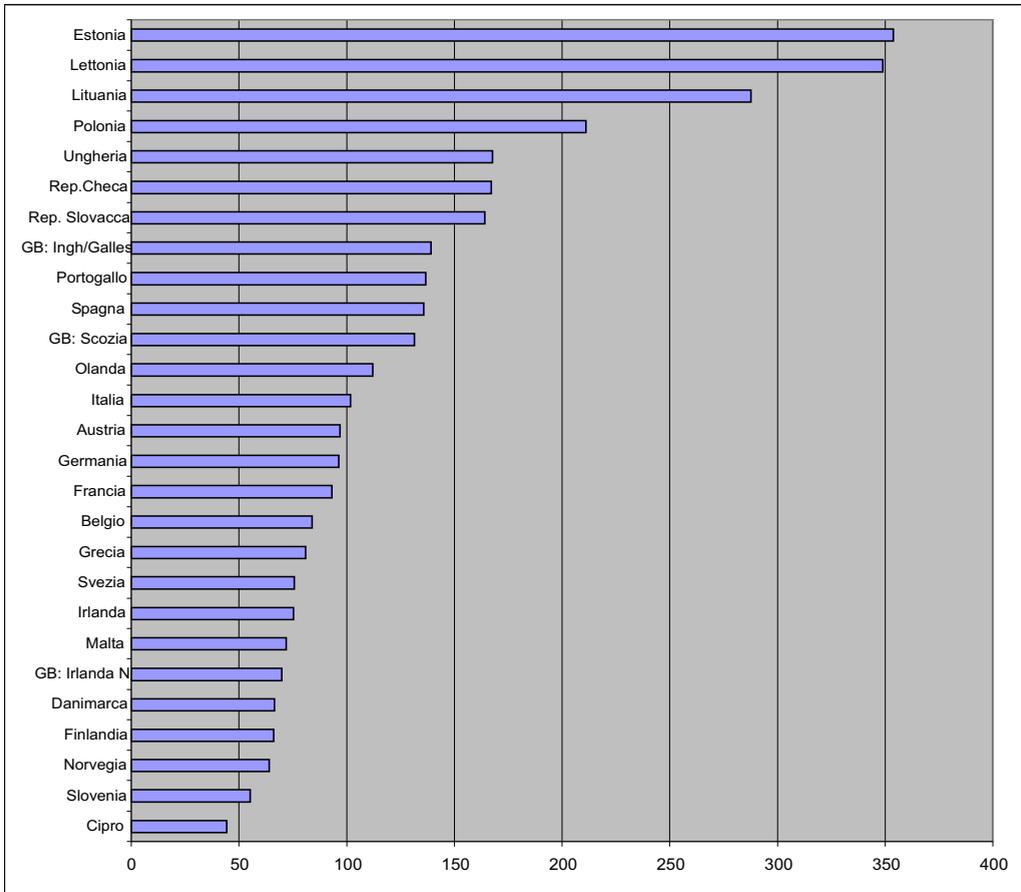


TABELLA 2

Tassi di carcerazione (detenuti x 100000 abitanti) nei Paesi dell'Unione Europea, 1991 - 2001

Tassi di carcerazione (detenuti x 100.000 abitanti) nei paesi dell'Unione Europea, 1991 - 2001											
Nazione	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Austria</i>	87	88	91	85	76	84	86	86	85	83	85
<i>Belgio</i>	60	71	72	65	76	76	82	81	82	85	85
<i>Danimarca</i>	66	66	71	72	66	61	62	64	67	61	58
<i>Finlandia</i>	63	65	62	59	59	58	56	54	50	52	58
<i>Francia</i>	84	84	86	90	89	90	90*	88	88	80	77
<i>Germania</i>	79		81	83	81	83	90	96	98		95
<i>Inghilterra Galles</i>	91	91	89	96	99	107	120		122	124	126
<i>Scozia</i>	95	105	115	109	110	101	119	119			
<i>Grecia</i>	49	59	68	71		51	54	75	71	76	79
<i>Irlanda</i>	60	62	60	59	59	62	68	71		76	80
<i>Italia</i>	56	80	89	90	87	85	86	85	89	93	95
<i>Olanda</i>	44	48	51	55		75	87	85	84	90	95
<i>Portogallo</i>	82	93	11	101		140	145	147			132
<i>Spagna</i>	92	90	115	106	102	118	113	112	114	114	117
<i>Svezia</i>	55	63	66	66	66	65	59	60	62	64	68

Fonte: Consiglio d'Europa. Space I (Statistiche penali annuali). Situazione al 1 settembre 2001.

* Decreto di grazia collettiva 11.7.1997

Ciò che preoccupa è il boom delle carcerazioni avvenuto in Paesi del centro e nord Europa tra il 1991 e il 2001: l'Olanda è passato da 44 a 112 detenuti per 100mila abitanti, il Portogallo da 82 a 130, la Spagna da 92 a 144. Anche alcune nazioni che hanno mantenuto il tasso sotto la faticosa soglia 100 hanno incrementato considerevolmente la loro popolazione detenuta: è il caso della Grecia che da 49 è salita a 83, o della stessa Svezia che da 55 è giunta a 75.

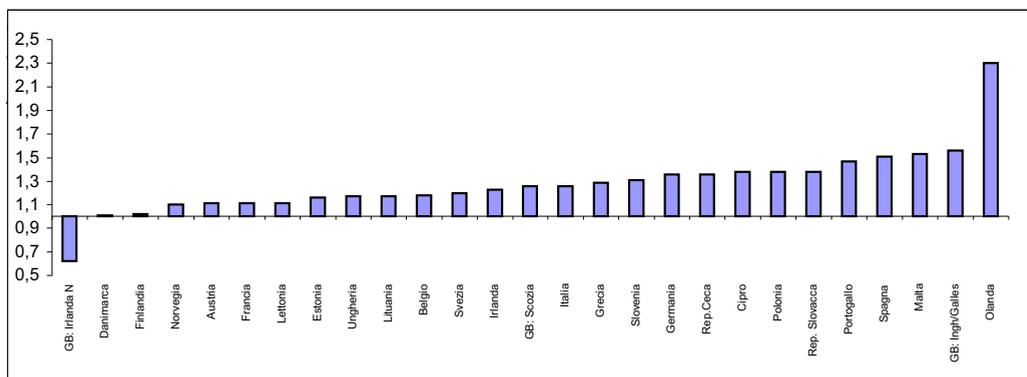
La tendenza generale negli Stati dell'Unione Europea è un aumento dei tassi di detenzione. L'unica eccezione è costituita dall'Irlanda del Nord che

presenta un'evoluzione discendente nel numero dei detenuti (da 112 ogni 100.000 abitanti nel 1992 a 69.8 nel 2003).

Nel grafico che segue, l'indice di riferimento è il punto 1: le cifre superiori a 1 indicano una crescita della popolazione detenuta e quelle inferiori una decrescita.

L'indice di crescita varia in maniera differente nei diversi Stati. Facendo eccezione per l'Irlanda del Nord (per i motivi in precedenza esposti) e per l'Olanda e Cipro (perché la cifra in questi paesi non è stata computata come negli altri Stati), cercheremo di stabilire una classificazione delle distinte velocità di crescita della popolazione detenuta nell'UE.

Con una velocità moderata di crescita: le Repubbliche Baltiche e l'Ungheria (che partono da livelli altissimi d'incarceramento), gli Stati nordici e il Belgio (a causa della loro tradizione politica orientata più al benessere che alla punizione), l'Austria e la Francia. Questi Stati presentano un indice di variazione dal 1992 al 2003 che oscilla tra 1.01 della Danimarca e 1.20 della Svezia.



Con una velocità elevata di crescita: gli Stati di nuovo ingresso, in precedenza socialisti (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Slovenia), che presentano tassi d'incarceramento molto alti, fatta eccezione per la Slovenia. I Paesi dell'Europa Occidentale (Germania, Scozia, Grecia, Irlanda, Italia) hanno indici d'incarceramento in linea rispetto alla media della UE. Infine, i casi estremi di crescita preoccupante sono: la Spagna (1.51), il Portogallo (1.47), la Gran Bretagna: Inghilterra e Galles (1.56), e Malta (1.53).

TABELLA 3: Percentuali di sovraffollamento rispetto alla capienza ottimale

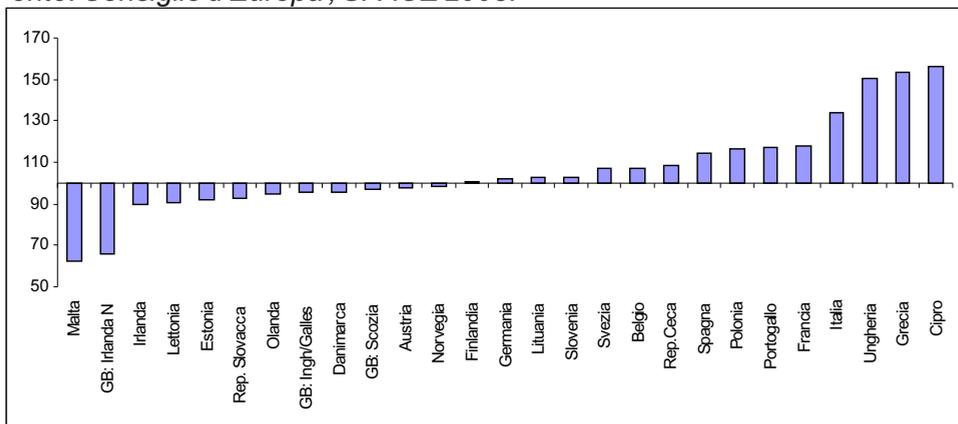
PERCENTUALI DI SOVRAFFOLLAMENTO RISPETTO ALLA CAPIENZA OTTIMALE			
Grecia	158.3%	Slovenia	106.1%
Ungheria	147.7%	Austria	101.1%
Bielorussia	135.7%	Germania	100.5%
Italia	134.2%	Danimarca	100.4%
Francia	124.7%	Norvegia	98.3%
Polonia	116.4%	Olanda	95.0%
Repubblica Ceca	115.6%	Estonia	94.2%
Romania	115.3%	Croazia	92.9%
Spagna	114.1%	Turchia	91.1%
Belgio	113.0%	Bulgaria	91.0%
Inghilterra e Galles	112.4%	Russia	90.2%
Portogallo	111.4%	Ucraina	90.0%
Scozia	110.9%	Lituania	84.2%
Finlandia	107.1%	Svizzera	80.9%
Svezia	106.9%	Serbia	73.5%

Fonte: International Centre of Prison Studies

L'Italia e la Francia pur avendo tassi di carcerazione di valore non alto presentano condizioni di sovraffollamento obiettivamente preoccupanti. In altri Paesi si assiste ad una omogeneità tra tassi di detenzione e tassi di sovraffollamento. La situazione è preoccupante: i livelli di affollamento raggiungono quote molto alte in vari Stati. Inoltre si può osservare che gli Stati dell'UE che presentano un grado più elevato di affollamento nelle prigioni sono tendenzialmente quelli più grandi e popolati d'Europa.

Grafico 3. Densità nelle prigioni al 1° di settembre del 2003 (in %)

Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE 2003.



Come si può osservare nel Grafico 3, Malta e Irlanda del Nord sono gli unici paesi che non registrano una situazione di affollamento all'interno delle carceri: presentano rispettivamente una densità pari a 62.6 e 65.9 ogni 100 posti. La situazione di Malta si può spiegare per l'esistenza di una sola prigione che non si riempie a causa della bassa popolazione dell'isola.

Per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, la diminuzione della popolazione incarcerata ha inizio nel 1992. Esiste una fascia di Stati che presentano livelli di densità tra i 90 e i 100 detenuti ogni 100 posti. Si tratta in molti casi di Stati piccoli in cui è più difficile controllare la tendenza della popolazione detenuta e il numero dei posti esistenti. Questi Stati sono: Austria, Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Olanda, Norvegia, Gran Bretagna: Inghilterra, Galles, Scozia, Repubblica Slovacca.

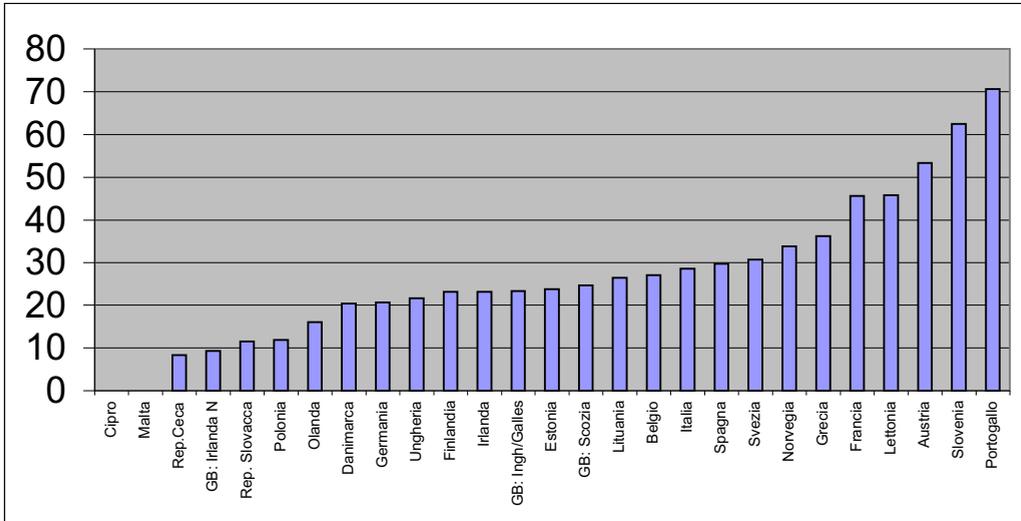
Una fascia di Stati che presentano un affollamento nelle prigioni relativamente importante sono: Germania, Belgio, Slovenia, Finlandia, Lituania, Repubblica Ceca e Svezia. Questi Stati presentano una densità che oscilla tra 100 e 110 su 100 posti.

Altri Stati presentano livelli di popolazione detenuta decisamente allarmanti.

Allarmanti per la densità e allarmanti perché si tratta nella maggioranza dei casi di Stati grandi. Una situazione allarmante ma contenuta è quella che si registra in Spagna, Francia, Polonia e Portogallo, che presentano cifre di densità superiori a 110/100. Di situazione di grave allarme si può invece parlare per quanto riguarda Cipro, Grecia, Ungheria e Italia. Tra le varie ragioni che possono spiegare questa situazione bisogna segnalare che si tratta di Stati di frontiera dell'UE: la frontiera mediterranea (Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Grecia) e la frontiera Est (Polonia e Ungheria).

Negli stati mediterranei, inoltre, si è sperimentato un aumento delle politiche di controllo e della conflittualità sociale come conseguenza della nuova ondata migratoria che ha avuto grande peso soprattutto a partire dagli anni 'Novanta. Sono gravi le conseguenze del sovraffollamento sulla quotidianità delle persone ristrette e si ripercuotono sull'integrità e sulla dignità delle persone. Le stesse amministrazioni penitenziarie nazionali riconoscono che il sovraffollamento produce invivibilità, rischio di contrazione di malattie e indici di mortalità elevati

Grafico 4. Morti negli istituti penali. Tasso di mortalità per 10.000 detenuti Fonte: Consiglio di Europa, SPACE 2003.



Ta le "patologie della reclusione", riconducibili alla specifica e particolare condizione di detenuto, vi sono: fobie che sfociano, se non trattate, in un quadro psicotico; depressione, che in forma grave sfocia nel suicidio; sintomi allucinatori; disturbi psicosomatici, a testimonianza della stretta correlazione, a livello sintomatologico, della sofferenza fisica e psichica; diminuzione delle capacità cognitive; quadri nevrotici; quadri psicotici; disturbi della personalità; disturbi del comportamento; disturbi dell'umore; sindrome da prigionizzazione; sindrome gangseriana; dipendenze, tossicomani. ⁽¹⁹⁾

Il trattamento è per lo più di carattere farmacologico e il recupero terapeutico, a livello individuale e di gruppo, risulta di difficile attuazione. 'autolesionismo e il suicidio sono l'espressione di sovente più disperata della sofferenza psicologica.

Grafico 5 Suicidi negli istituti penali. Tasse di suicidi per 10.000 detenuti
 Fonte: Consiglio di Europa, SPACE 2003.

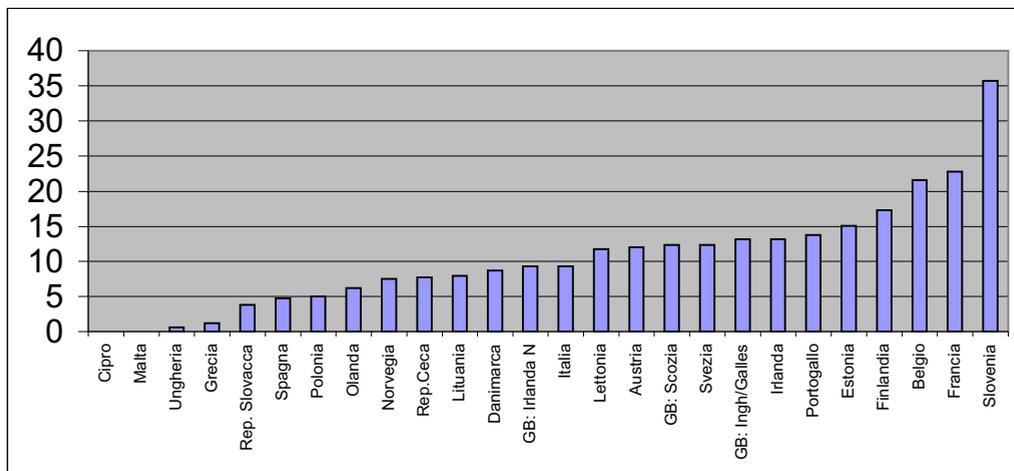
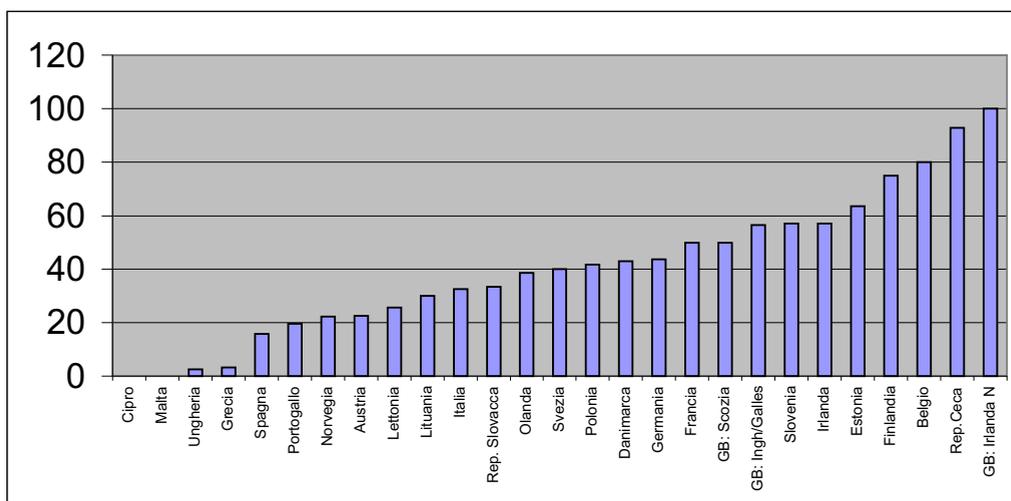


Grafico 6 Suicidi su totale di morti negli istituti penali (%)
 Fonte: Consiglio di Europa, SPACE 2003.



Il sovraffollamento può essere causa di trattamento inumano o degradante. Nessun Paese dell'Unione Europea si può considerare esente dal

rischio di tortura o di maltrattamenti. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti, definisce la tortura nel seguente modo: "Ai fini della presente Convenzione, il termine "tortura" indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti a una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate."

La pratica di atti di tortura e di maltrattamenti all'interno dei paesi dell'Unione Europea può essere desunta dalle sentenze della Corte europea dei diritti umani, dalle relazioni del comitato contro la tortura dell'ONU, dalle raccomandazioni del Relatore Speciale delle Nazioni Unite contro la Tortura (www.unhchr.ch), dalle visite e le relazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio di Europa; così anche dalle relazioni di organizzazioni non governative.

I dati che emergono dall'analisi della situazione penitenziaria all'interno dell'Unione Europea palesano il fatto che ci troviamo in un momento cruciale in cui i diritti umani si vedono ogni giorno più limitati. Nell'ambito propriamente penitenziario osserviamo una tendenza generalizzata all'aumento costante di persone private della libertà. Nella condizione di affollamento i diritti delle persone detenute sono svalutati rispetto a chi si trova in una condizione di libertà. Tale svalutazione obbedisce a un processo riscontrabile sia a livello normativo, che interpretativo e applicativo. Tutti questi livelli degradano i diritti dei detenuti in diritti di seconda categoria. Infine, la stessa garanzia giurisdizionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti risulta essere svalutata: fino all'ultimo quarto del XX secolo non si è proceduto a sottomettere l'esecuzione penale al controllo giurisdizionale, dal momento che la parte esecutiva veniva considerata di natura meramente amministrativa.

A partire da una sentenza del tribunale Costituzionale tedesco del 14 marzo del 1972 verrà riconosciuta la vigenza del principio di legalità anche nelle fasi esecutive del processo penale e l'esecuzione della pena verrà sottomessa al controllo giudiziale. Vengono in questo modo introdotti nelle legislazioni nazionali di diversi paesi europei i giudici dell'esecuzione penale, innanzi tutto in Italia con la figura del Magistrato di sorveglianza, e in seguito anche in Francia (1972), Germania (1976), Portogallo (1976), Spagna (1979). Nonostante ciò, negli anni seguenti si è constatato che tali giudici finiscono per svolgere una funzione

meramente tecno-giudiziaria senza essere garanti della legalità. Pertanto risultano essere fondamentali tutte quelle istituzioni e quegli organismi che possano contribuire al controllo della legalità delle istituzioni penitenziarie e alla difesa dei diritti fondamentali dei detenuti. In tal senso la figura del "garante dei detenuti" ha precisamente l'obiettivo di ridurre l'opacità del carcere a vantaggio di una sua maggiore trasparenza.

Una trasparenza necessaria per compiere un doppio obiettivo: garantire i diritti fondamentali delle persone private della libertà e garantire il diritto e dovere che la società ha ad essere informata rispetto a cosa succede all'interno delle istituzioni.

2. Riferimenti normativi sopranazionali e transnazionali sul tema della detenzione

2.1. La tutela dei diritti delle persone recluse nelle convenzioni internazionali

La "Dichiarazione universale dei diritti umani", approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, rappresenta il punto di origine nella codificazione dei diritti individuali. Essa descrive i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali - indivisibili e fra loro interdipendenti - che dovrebbero essere garantiti a chiunque nel mondo in quanto ritenuti diritti fondativi dell'essere umano. E' una dichiarazione di principi, in quanto non ha valore vincolante per gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma di fatto da quando è stata emanata ha orientato l'evoluzione del diritto internazionale ed è stata recepita - almeno nei suoi punti essenziali - in molte legislazioni nazionali e trattati internazionali. La Dichiarazione universale dei diritti umani fissa anche alcuni principi-base per la tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure privative della libertà e più in generale delle persone che entrano a qualsiasi titolo a contatto con il sistema giudiziario e penale del proprio paese.

È il caso in specifico dell'articolo 5 ("Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti"), dell'articolo 9 ("Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato"), dell'articolo 10 ("Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta") e dell'articolo 11 ("Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa. Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetuato, non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna

pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso").

Molti altri articoli della Dichiarazione possono tradursi in principi di tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a misure penali. Infatti principio fondamentale della Dichiarazione universale dei diritti umani è, per l'appunto, la sua universalità, e quindi il fatto che la sua validità deve essere estesa a qualsiasi persona, "senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione" (articolo 2); di conseguenza anche alle persone sottoposte a misure di privazione della libertà in base alla normativa del paese in cui si trovano. In questo senso possono essere letti, come estendibili anche alle persone detenute, il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza personale (articolo 3), la tutela da ogni forma di discriminazione (articolo 7), il diritto alla famiglia e la tutela delle relazioni familiari (articolo 16), il diritto alla proprietà (articolo 17), e i diritti alla libertà religiosa (articolo 18), di opinione e di espressione (articolo 19). Analogamente interessante, nell'ottica di una riflessione sulla funzione della pena e sul trattamento penitenziario, appare il riferimento all'articolo 23 sul diritto al lavoro ("Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale") e all'articolo 26 su quello all'istruzione ("Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. (...").

2.2 Il Consiglio d'Europa come organizzazione sopranazionale di tutela dei diritti

Il Consiglio d'Europa è la più vecchia organizzazione sopranazionale europea, essendo stata fondata nel 1949, e riunisce ormai quasi tutti gli stati dell'Europa continentale. È un organismo profondamente diverso dalle istituzioni dell'Unione europea, sia per vocazione - non ha tra i suoi intenti la costituzione di un'unica comunità economica e politica tra gli stati membri - che per composizione, poiché la sua estensione ha sempre oltrepassato i confini dell'ex blocco occidentale, per comprendere inizialmente diversi paesi europei non allineati e più recentemente quasi tutti i paesi europei dell'ex blocco sovietico, compresa la stessa Russia.

Attualmente i paesi aderenti al Consiglio d'Europa sono 46, più uno - la Bielorussia - che è in attesa di entrarne a far parte e alcuni Stati extraeuropei (Stati Uniti, Canada, Giappone e Messico, oltre alla Santa Sede) a cui è stato accordato lo statuto di paesi osservatori.

Con il progressivo allargamento a est, il Consiglio d'Europa ha parzialmente ridefinito il proprio mandato politico, ponendosi come "garante della sicurezza democratica basata sul rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto" e indirizzando la propria azione anche verso il sostegno a riforme politiche, legislative e costituzionali nelle democrazie post-socialiste dell'Europa dell'Est che vadano nella direzione di favorire il livello di partecipazione democratica e di tutela dei diritti umani.

L'adesione al Consiglio d'Europa comporta, per ogni singolo Stato aderente, l'accettazione di una sorta di giurisdizione transnazionale sulle tematiche di competenza del Consiglio stesso; di conseguenza tutte le convenzioni e i trattati emanati dal Consiglio sono giuridicamente vincolanti per i paesi membri. Dalla sua istituzione ad oggi, il Consiglio d'Europa ha promosso 196 convenzioni o trattati in diversi settori tra cui la tutela dei diritti umani, la lotta alla criminalità organizzata, la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti; oltre a questi ha emanato una serie di raccomandazioni ai governi contenenti le linee guida a cui i paesi membri devono uniformarsi nei vari settori di interesse del Consiglio.

2.3 La Corte europea dei Diritti dell'Uomo e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura

Siglata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore nel 1953, la "Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali" del Consiglio d'Europa sancisce la tutela dei diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza, il diritto a un processo equo per chi è sottoposto a procedimenti penali o civili, e il divieto per gli Stati membri di perseguire comportamenti considerati lesivi di diritti umani, tra cui il ricorso alla pena di morte, alla tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Per garantire il rispetto dei principi della Convenzione da parte dei paesi membri, il Consiglio d'Europa ha quindi istituito un organismo giurisdizionale, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, che ha come compito quello di intervenire nei casi in cui la tutela dei diritti individuali, che di norma deve essere garantita dai sistemi giuridici dei singoli Stati membri, non riesca a trovare una piena corrispondenza a livello nazionale.

Istituita nel 1959 con sede a Strasburgo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo interviene su ricorso del singolo cittadino contro lo Stato ritenuto inadempiente nella tutela dei diritti individuali o anche su ricorso di uno Stato

contro un altro Stato; è competente su tutti i livelli della procedura - dalle fasi preliminari al pronunciamento delle sentenze definitive - e ha giurisdizione obbligatoria, nel senso che è vincolante per tutte le parti interessate da un suo procedimento. L'accesso alla Corte è ammesso solo dopo aver esaurito i ricorsi interni.

La trattazione di un'istanza prevede un primo tentativo di conciliazione tra le parti per poi passare, nel caso esso non produca alcun esito, a un'udienza pubblica in cui avviene il pronunciamento della sentenza. Le sentenze non sono suscettibili di ricorso, sono definitive e vincolanti per gli Stati interessati e prevedono l'erogazione di un indennizzo alla parte lesa ma anche in alcuni casi l'avvio di azioni concrete per la riparazione del danno causato (riapertura del processo, abolizione di una sentenza, eccetera); impongono anche allo Stato l'adozione di provvedimenti adeguati (modifiche legislative, adeguamento delle strutture o del personale, eccetera) per evitare future violazioni analoghe.

Tra le istanze individuali presentate alla Corte, frequenti sono quelle che riguardano la violazione dei diritti dei detenuti, l'utilizzo di strumenti investigativi (es. intercettazioni telefoniche) non consentiti, il ricorso a pene corporali, l'internamento dei malati mentali, l'effettività del ricorso e la durata del procedimento, la non discriminazione delle minoranze, eccetera.

A integrazione della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, il 26 novembre 1987 il Consiglio d'Europa ha siglato la "Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti" che introduce un sistema aggiuntivo di tutela e di controllo sul rispetto dei diritti delle persone sottoposte a misure penali privative della libertà attraverso l'istituzione di un Comitato che "esamina, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti " (articolo 1) nella convinzione che l'istituzione di un sistema di controllo non giudiziario possa servire anche in via preventiva a proteggere le persone private dalla libertà dalla tortura o dall'esecuzione di pene o trattamenti inumani o degradanti.

L'azione di controllo esercitata dal CPT si estende a tutti i luoghi di detenzione pubblica - carceri, centri di detenzione per minori o per stranieri, commissariati, caserme, ospedali psichiatrici, eccetera - poiché, come indicato nell'articolo 2 della Convenzione, ogni Stato aderente "autorizza il sopralluogo (...) in ogni luogo dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà da un'Autorità pubblica".

Sulla stessa linea delle raccomandazioni sopra menzionate - e partendo dalla considerazione della positiva esperienza in ambito europeo del CPT - è stato adottato il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura. Le Nazioni Unite pur avendo istituito, con la sopra menzionata Convenzione, un Organismo esplicitamente denominato "Comitato contro la tortura" non hanno mai attribuito ad esso funzioni e poteri paragonabili a quelli riconosciuti

nell'ambito del Consiglio di Europa al CPT (e nella stragrande maggioranza degli ordinamenti nazionali all'Ombudsman). Tale organo ha perlopiù poteri (astrattamente) paragonabili al Commissario europeo per i diritti dell'uomo (vedi sopra), ovvero redige rapporti sullo stato di attuazione ed implementazione della Convenzione ONU contro la tortura negli ordinamenti dei singoli stati membri. Il Protocollo opzionale, quindi, è intervenuto al fine dichiarato di istituire un nuovo organismo con ampi poteri ispettivi e di controllo nei luoghi di detenzione, di mediazione, di raccomandazione ed indirizzo per le Autorità statuali preposte al potere legislativo e alla esecuzione delle misure privative della libertà.

Al momento in cui scriviamo il Protocollo è stato firmato da 49 stati (di cui 24 non europei) e ratificato da 13 (di cui 5 non europei). Per entrare in vigore sono necessarie 20 ratifiche. Il punto più interessante è rappresentato dal fatto che esso prevede un organismo con i citati ampi poteri che - non potendo ispezionare sistematicamente ed efficacemente l'intero territorio di propria competenza - dialoga e crea rapporti di virtuosa collaborazione con analoghi organismi su base nazionale e locale. Richiede infatti che ogni Stato che ratifica il Protocollo si doti - entro un anno dalla ratifica (artt. 17 ss.) - di un organismo a cui attribuire sul piano nazionale quei poteri che il Protocollo prevede su base sopranazionale. Qualunque sia il modello di organismo nazionale scelto dai singoli stati, esso deve comunque rispettare alcuni criteri, che sono stati ben sintetizzati nelle Linee guida redatte a Ginevra nell'ambito della discussione attorno al nuovo Protocollo opzionale (art.6, Regole di Tokyo, 1990):

- deve esistere un riferimento legislativo nazionale che definisca poteri e compiti di tale organismo;
- devono essere definite delle modalità di attuazione del suo lavoro (finanziamenti, staff, conoscenza dei suoi compiti tra le forze addette, ai vari livelli, alla detenzione di persone)
- devono essere stabiliti chiari rapporti con corpi ispettivi interni (delle forze di polizia o indipendenti), con la magistratura delegata alla supervisione dei luoghi e delle condizioni di detenzione
- devono essere preventivamente stabiliti contatti con le realtà associate istituzionali degli operatori di giustizia e con le organizzazioni non governative che operano in questo settore.

Infine, nell'ottobre 1997, il vertice dei Capi di Stato e di Governo di Strasburgo ha approvato la proposta di istituire anche una figura di Commissario per i Diritti dell'Uomo, i cui mandati istituzionali sono stati poi definiti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (sessione del 6 e 7 maggio 1999 a Budapest) nella promozione e sensibilizzazione ai diritti dell'uomo negli Stati aderenti al Consiglio d'Europa e nell'individuazione di eventuali carenze nel diritto e nella prassi degli Stati membri in materia di rispetto dei diritti dell'uomo. A differenza

dalla Corte europea, la figura del Commissario non ha poteri giurisdizionali e non ha facoltà di accogliere ricorsi individuali, ma propone un rapporto annuale - più eventuali relazioni specifiche - sullo stato della tutela dei diritti umani e sulla prevenzione delle loro violazioni negli Stati aderenti al Consiglio d'Europa e su questa base formula indicazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio stesso.

2.4 Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di penali, carcere e ombudsman.

Tra i compiti del Consiglio d'Europa e dei suoi organismi esecutivi - Consiglio dei Ministri e Comitati - vi è quello di elaborare strumenti giuridici e formulare raccomandazioni agli Stati membri per assicurare concretamente il rispetto dei principi insiti nelle convenzioni e nei trattati emanati. Tali raccomandazioni sanciscono principi generali che, se non già presenti nella legislazione dei singoli Stati membri, dovrebbero divenire oggetto di apposite modifiche legislative ed essere comunque considerate come espressione di una coscienza giuridica europea.

Molti sono gli strumenti giuridici adottati finora dal Consiglio d'Europa in materia di carcere e tutela dei diritti delle persone private della libertà, tra cui una serie di risoluzioni e raccomandazioni relative a temi specifici quali il sovraffollamento delle carceri, il personale penitenziario, la tutela della salute delle persone detenute o l'educazione in carcere. La prima di queste risoluzioni risale al 1962 e riguarda i diritti elettorali, civili e sociali delle persone detenute, fissando "i limiti che il regime di detenzione può legittimamente apportare nell'esercizio da parte del detenuto dei diritti inscindibili della persona". (1)

Principio ispiratore di questa risoluzione è che la detenzione in sé non deve essere motivo di privazione dei diritti elettorali, civili e sociali per le persone recluse e il loro esercizio può essere limitato solo ed esclusivamente se risulta incompatibile con la situazione di privazione della libertà o con le esigenze di sicurezza interne agli istituti penitenziari.

Da allora in poi, si sono susseguite negli anni risoluzioni e raccomandazioni relative ai vari aspetti della vita carceraria e in generale alla necessità di rivedere le politiche penali e penitenziarie, orientandole al principio della riduzione al minimo del ricorso alla carcerazione a favore di forme di esecuzione penale non privative della libertà, al rispetto dei diritti umani delle persone detenute e all'avvio di percorsi trattamentali adeguati per garantire un pieno ed effettivo reinserimento sociale degli autori di reato alla fine della pena.

In questo percorso intrapreso dal Consiglio d'Europa nel fissare principi e regole a cui dovrebbero essere ispirate le legislazioni dei singoli Stati membri in materia di politiche penali e penitenziarie, i passaggi più importanti sono segnati dall'emanazione delle "Regole minime standard per il trattamento dei detenuti" (Risoluzione (73) 5 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19

gennaio 1973) e delle "Regole penitenziarie europee" (Raccomandazione (87) 3 adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987)7.

Il principio dichiarato da cui trae origine la Risoluzione (73) 5, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973, è che è interesse degli Stati aderenti "stabilire dei principi comuni in materia di politica penale"; per questo, facendo riferimento esplicitamente alle "Regole minime per il trattamento dei detenuti" emanate con la Risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite del 30 agosto 1955 ma nell'intenzione di adattare alle più recenti esigenze della politica penale e di favorirne un'applicazione concreta nel contesto europeo, anche considerando le legislazioni più avanzate adottate da diversi Stati europei, il Consiglio d'Europa ha formulato nel 1973 un proprio corpus di "Regole minime standard per il trattamento dei detenuti" da applicare progressivamente nelle legislazioni di tutti gli Stati membri.

Idea di fondo di queste Regole minime è quella di non contrastare la tendenza in atto in molti Stati europei a sviluppare forme di trattamento della criminalità extramoenia "sostituendo, laddove possibile, alle pene private della libertà altre sanzioni penali altrettanto efficaci che non presentano gli inconvenienti della carcerazione" ma di considerare comunque "che la detenzione in un istituto penitenziario resta, nondimeno, una sanzione penale in certi casi indispensabile, che è ancora frequentemente impiegata e che è opportuno, di conseguenza, prevedere delle regole comuni per la sua esecuzione".

In particolare, è possibile ricostruire le Raccomandazioni emanate sulla figura dell'Ombudsman: a partire dalla Raccomandazione R (75) 757 che invita gli Stati membri, che non lo avessero ancora fatto, a considerare l'opportunità di istituire un Ombudsman (difensore civico) o una figura simile, e dalla Raccomandazione R (85) 13 del 1985 che sottolinea l'importanza del ruolo svolto da questa figura, considerando la complessità della pubblica amministrazione attuale di trovare un complemento alle esistenti procedure di controllo giudiziario.

La Raccomandazione ricorda inoltre che le funzioni dell'Ombudsman implicano la considerazione dei ricorsi individuali riguardanti errori o carenze della pubblica amministrazione nell'ottica di aumentare il livello di protezione dell'individuo nei suoi rapporti con l'amministrazione.

A questo fine, raccomanda:

- di considerare la possibilità di nominare un Ombudsman ai livelli nazionale, regionale o locale o per specifici settori della pubblica amministrazione;
- di fare in modo che l'Ombudsman presti particolare attenzione, all'interno delle sue competenze generali, al tema dei diritti dell'uomo e che, se non incompatibile con la legislazione nazionale, inizi indagini e fornisca pareri su questioni connesse ai diritti umani;

- di considerare l'opportunità di ampliare e rafforzare i poteri dell'Ombudsman per incoraggiare l'effettiva osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'operato della pubblica amministrazione. (2)

A ben vedere sia il Consiglio d'Europa che l'ONU raccomandano l'istituzione (o l'implementazione) di organismi interni di controllo (nazionali e locali) nei luoghi di detenzione, al fine dichiarato di rendere efficienti ed efficaci gli interventi degli organismi sopranazionali deputati alla supervisione dei luoghi di detenzione. Come visto, tali fonti sopranazionali non si limitano a prevedere la semplice istituzione (o implementazione) di tali organi ma dettano chiare indicazioni in ordine ai rapporti che si 'dovrebbero' instaurare tra gli organismi sopranazionali e gli organismi nazionali (istituzionali e non), rapporti improntati alla virtuosa collaborazione tra gli stessi al fine di migliorare, in un rapporto di sinergia e di sussidiarietà, le condizioni di detenzione dei luoghi di detenzione.

Un esempio concreto di tale virtuosa collaborazione tra organismi di controllo sopranazionale e nazionale si riscontra, come già accennato, in ambito europeo tra il CPT e gli Ombudsman nazionali. Ed è lo stesso CPT a sottolineare l'importanza di tale collaborazione che permette allo stesso organo di attingere informazioni attendibili ed utili dalle relazioni degli Ombudsman nazionali. Là dove tale figura non esiste, o non ha competenza nel settore penitenziario - o, ancora, non ha poteri sufficientemente forti per svolgere efficacemente la propria attività -, il CPT ha costantemente sollecitato i governi ad istituire - o a potenziare - tale organo. Significative a riguardo sono alcune impressioni del CPT nel rapporto sulla Danimarca a seguito della visita effettuata nel 1990. La delegazione del CPT ha ricevuto diverse lamentele circa il sistema penitenziario: alcune riguardavano l'eccessivo tempo utilizzato per esaminare i reclami dei detenuti, altre che il Dipartimento penitenziario accoglieva sempre il punto di vista delle autorità del carcere senza effettuare una seria investigazione; una ulteriore (e significativa) lamentela era che, durante le ispezioni del carcere da parte dei responsabili del servizio ispettivo nazionale, i detenuti non avessero l'impressione di dialogare con organismi indipendenti dalle autorità carcerarie. Il CPT ha quindi raccomandato di introdurre ispezioni da parte di specifici organismi indipendenti a garanzia di un dignitoso trattamento di tutte le persone private della libertà personale. (5)

Lo stesso tipo di raccomandazione si ritrova nel rapporto sull'Italia, a seguito della visita del 2000. (6)

In quella occasione il CPT osservava che i magistrati di sorveglianza non avevano l'abitudine di entrare nelle sezioni di detenzione e di colloquiare con i detenuti che non ne avevano fatto esplicita richiesta, e che le ispezioni effettuate

da altri organi interni (ad es., il Provveditore regionale) si limitavano ad un controllo budgetario e amministrativo.

2.5 Le nuove Regole Penitenziarie europee

Questi stessi principi costituiscono il fondamento delle "Regole penitenziarie europee" del 1987, riscritte nel 2006, che riprendono sostanzialmente quasi tutte le indicazioni già previste nelle precedenti.

Nel 1987, i Ministri della Comunità Europea varavano le Raccomandazione minime relativamente alle condizioni di detenzione all'interno degli Istituti di pena europei. Nel punto 4, facevano riferimento alla necessità di "ispettori qualificati e dotati di esperienza" nominati da parte di un'autorità competente e messi in grado di ispezionare regolarmente "gli istituti e i servizi penitenziari". Tali ispettori, dovevano rappresentare un'autorità non appartenente all'Amministrazione Penitenziaria e disporre della prerogativa dell'abilitazione legale a visitare i detenuti. Le nuove regole penitenziarie europee, approvate dal Consiglio d'Europa nel 2006, articolano ulteriormente la materia della salvaguardia dei diritti dei detenuti attraverso l'esistenza di un'autorità indipendente. L'articolo 1 del terzo paragrafo, prevede l'esistenza di un "comitato nazionale indipendente di ispezione", finanziato dal governo e composto da esperti, incaricati di verificare le condizioni della detenzione ed il trattamento dei prigionieri. A tale comitato, o a qualunque altro organo deputato a svolgere tali funzioni (articolo 9 dello stesso paragrafo), vengono attribuite ampie prerogative: gli ispettori possono accedere a qualunque ora del giorno nelle prigioni, possono parlare in privato coi detenuti, e gli amministratori penitenziari sono tenuti a fornire loro tutte le informazioni che ritengono di necessitare per lo svolgimento della funzione a cui sono stati preposti. Le nuove regole rappresentano un notevole passo avanti nel cammino verso l'istituzione degli organi di garanzia dei diritti dei detenuti. Non soltanto ne prevede l'istituzione e gli conferisce ampi poteri, ma si spinge fino a distinguere tra un livello nazionale ed uno locale. Gli ispettori locali sono disegnati sul modello di quello nazionale, ma l'articolo 4 del paragrafo 4 precisa che il loro accesso alle prigioni non va limitato nemmeno da una comunicazione preventiva che annuncia alle autorità penitenziarie la visita dei luoghi di detenzione. Indipendenza, poteri illimitati di ispezione, possibilità di parlare in privato coi detenuti, rappresentano, oltre all'obbligo di rendere pubblico il risultato del loro lavoro e di comunicarlo alle autorità, le caratteristiche dell'Ombudsman penitenziario. L'articolo 93 par.2 aggiunge un altro requisito: quello della cooperazione internazionale con gli altri organi dotati di prerogative analoghe. Nel cammino verso l'integrazione europea, anche i diritti dei detenuti assumono una valenza di tipo sopranazionale.

2.6 I rapporti intercorrenti tra organi di ispezione, organi di prevenzione e mediazione, e organi giurisdizionali nella tutela dei diritti delle persone private della libertà

Dalle osservazioni del CPT sopra riportate possiamo dedurre che l'operato degli Ombudsman sul piano nazionale si differenzia nettamente, per natura e funzione, dall'operato degli organi di ispezione amministrativa interna e della magistratura preposta alla supervisione della legalità nell'esecuzione di misure privative della libertà: ai secondi compete, rispettivamente, avviare procedimenti disciplinari e azioni di tutela giurisdizionale dei (potenziali) diritti lesi; ai primi svolgere attività di mediazione, prevenzione e di controllo diffuso nei luoghi di detenzione. Anche in questo caso l'esperienza europea può rappresentare una buona prassi da seguire su scala nazionale, a partire dalla ripartizione di competenze e funzioni intercorrente tra gli Ispettori interni (così come previsti nelle nuove regole penitenziarie europee), il CPT e La CEDH.

Un'ultima osservazione riguardo la opportunità e la convenienza di istituire organi nazionali di controllo indipendenti nei luoghi di detenzione - e con natura diversa dai preesistenti organi di ispezione e di tutela giurisdizionale - può essere dedotta, infine, dalla constatazione dell'utilità che i rapporti degli Ombudsman potrebbero rappresentare nei processi intercorrenti tra detenuti ed amministrazione, come fonti conoscitive e/o di riscontro delle condizioni di vita dell'istituto e della fondatezza delle accuse dei detenuti ricorrenti. Anche in questo caso, ci viene in aiuto l'esempio dell'esperienza europea: se infatti analizziamo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, notiamo che la stessa ha spesso utilizzato i rapporti del CPT come fonte conoscitiva dei luoghi di detenzione e per verificare la fondatezza delle accuse dei detenuti ricorrenti.

È successo così nella recente sentenza del 5 aprile 2005 contro l'Ucraina: "la Corte ha ritenuto che le condizioni di detenzione del ricorrente, anche se non potevano essere stabilite con certezza a causa dell'intervallo intercorso, erano degradanti. In effetti, quanto sostenuto dal ricorrente coincideva in generale con i risultati delle ispezioni effettuate dal CPT... Di conseguenza, la Corte ha affermato che il ricorrente era detenuto in condizioni deprecabili e intollerabili tali da costituire un trattamento degradante" (7).

Naturalmente, nel caso in specie, oltre alla conferma indiretta delle accuse del ricorrente riscontrata nella relazione del CPT, vi era una prova diretta che testimoniava l'insalubrità dell'ambiente in cui l'interessato era stato detenuto, ovvero la malattia che aveva contratto; ma il rapporto del CPT è stato utilizzato come prova ulteriore della fondatezza dell'accusa. (8)

Ancora, in diverse decisioni riguardanti il regime speciale di cui all'art.41 bis dell'ordinamento penitenziario italiano la Corte ha espressamente richiamato il Rapporto del CPT sulla visita effettuata in Italia nel 1995, facendo propria la posizione del CPT che raccomandava allo stato italiano l'obbligo del riesame per

la proroga del regime restrittivo in questione. ⁽⁹⁾

In conclusione, potremo dire che i luoghi di detenzione a causa della loro opacità - e della loro natura ontologica propria della istituzione totale - necessitano di controlli efficaci e trasversali sia su scala sopranazionale che nazionale.

La prima forma di controllo ex ante è rappresentata dall'operato di organi di supervisione, di mediazione e prevenzione dei conflitti tra custodi e custoditi. La seconda forma di controllo ex post riguarda le procedure che si devono instaurare allorquando si riscontri una (potenziale) lesione dei diritti dei detenuti. In questa seconda ipotesi interverranno sia gli organi di ispezione interna - ai fini disciplinari - sia gli organi giurisdizionali - al fine di implementare la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti -.

Le differenti funzioni di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà sopra menzionate sono tra di loro in rapporto di complementarietà: il buon funzionamento di una dipende dall'esistenza e dal buon funzionamento dell'altra, ed ai rapporti di virtuosa collaborazione, diretta ed indiretta, che possono instaurarsi tra le diverse forme di controllo. Non si tratta quindi di organi che si sovrappongono quanto piuttosto di organi che si completano a vicenda nell'ottica dell'implementazione del rispetto della legalità in luoghi, quali sono il carcere e gli istituti di trattenimento coatto, caratterizzati da una maggiore esposizione al rischio di violazione dei diritti umani.

NOTE

1) Risoluzione (62) 2 dell'1 febbraio 1962

2) La Risoluzione R (85) 8 del 1985 del Comitato dei Ministri è relativa alla "Cooperazione tra Ombudsmen degli Stati membri e Consiglio d'Europa" e con essa si formalizza la prassi delle "Tavole Rotonde" fra Ombudsmen e Consiglio d'Europa. La Risoluzione sottolinea il ruolo degli Ombudsmen nella protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, l'importanza di scambi regolari tra Ombudsmen, rappresentanti degli Stati e organi del Consiglio d'Europa; l'opportunità di informare gli Ombudsmen sulle attività del Consiglio d'Europa.

3) In questo senso M.Palma, Convegno Privazione della libertà e meccanismi di garanzia dei diritti umani, Barcellona, 2005

4) Ibidem

5) In senso più ampio, cfr paragrafi 54 e 55, standard 2004 del CPT.

6) In senso più ampio, vedi L.Astarita, S.Marietti, P.Gonnella (a cura di) Il collasso delle carceri italiane. Sotto la lente degli ispettori europei, Antigone e Sapere 2000, 2003. I rapporti del CPT sono consultabili partendo dal sito ufficiale www.cpt.coe.int

7) C. Bianco, L'art.3 della CEDH nella giurisprudenza recente della Corte di Strasburgo, in A.Marchesi, P.Gonnella (a cura di) C'era due volte, Sinnos, 2006. 8) Nello stesso senso, cfr caso Mouisel contro Francia, 2001; caso Aerts contro Belgio, 1998.

9) In senso più ampio, ibidem

agis libertà in carcere

- Il Parte -

Attraverso il percorso compiuto nei capitoli precedenti, abbiamo potuto constatare come la questione penale si presenti come il nuovo terreno sui cui si gioca oggi la partita dei diritti. L'emarginazione sociale, le discriminazioni su basi etniche, l'esclusione dal godimento più elementare dei diritti, trovano nella prigione il loro terminale naturale. All'interno degli istituti di pena, il meccanismo dell'esclusione sociale e politica si riproduce e si alimenta. L'isolamento del carcere dalla società, favorisce la riduzione delle possibilità che il detenuto fruisca nel corso della sua detenzione di opportunità di reinserimento professionale, di socializzazione adeguata, che prepari il suo reingresso nella società, di un'assistenza sanitaria calibrata sulle sue esigenze reali. All'assottigliarsi delle opportunità di reinserimento, si aggiunge il deterioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti di pena. Da un lato, la crescita costante della popolazione carceraria riduce al minimo lo spazio vitale, degenerando in un deterioramento delle strutture detentive che spesso si traduce in termini di patologie, di conflittualità interna, di abusi da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Dall'altro lato, la costante riduzione della spesa pubblica non fornisce le risorse necessarie a fare fronte a questi mutamenti qualitativi e quantitativi avvenuti all'interno dei luoghi di detenzione. Il carcere diventa una vera e propria "pattumiera" dove i detenuti sono definitivamente abbandonati al loro destino di privazioni e abusi. Tuttavia, a livello europeo, sta avvenendo una presa di coscienza rispetto a questo problema. Il risultato consiste nell'elaborazione, a livello istituzionale, di normative e organi che enunciano e si prefiggono di rendere effettivi i diritti dei detenuti. Il punto terminale di questo cammino è la figura dell'Ombudsman dei luoghi di detenzione, nazionale e locale. La promozione e l'istituzione di un organo specifico per i diritti dei detenuti rappresenta un cammino intrapreso in modo diverso dai singoli Stati.

1 L'Ombudsman: organo di inclusione e tutela dei diritti

"Il problema principale oggi dei diritti è quello non di giustificarli ma di proteggerli", così scrive Norberto Bobbio nel Saggio del 1964 "Sul fondamento dei diritti dell'uomo". (1)

Ancora oggi, nell'era delle guerre etniche ed etiche, l'argomento principale che ruota attorno al tema dei diritti umani è quello delle loro garanzie. (2) Il cammino compiuto sembra essere giunto a un momento di stasi e di regressione.

Dalle macerie della Seconda guerra mondiale e dalla rottura e il superamento della catena statualistica ottocentesca, per cui lo Stato veniva prima del riconoscimento dei diritti, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre del 1948 riconosce, per la prima volta a livello internazionale, una nuova centralità dell'individuo.

Dopo il lungo periodo di congelamento del tema dei diritti umani

conclusosi con la caduta del muro di Berlino, si tenta di affermare un nuovo modello per la loro affermazione e la loro tutela. Non più un modello basato sulla militanza, sull'avanguardia, sull'esacerbamento delle conflittualità ma un modello orizzontale di relazioni sociali, fondato sulla cooperazione, in cui la mediazione comincia a giocare un ruolo chiave per la risoluzione delle pretese fatte valere dai cittadini nei confronti dello Stato. L'istituto dell'Ombudsman, nella sua funzione primaria di mediazione, appartiene per natura alla cultura della democrazia e dei diritti umani operando attivamente per il rispetto e l'esercizio della dignità della persona.

Dinnanzi ad un'amministrazione sempre più lenta ed impallata, depositaria di continui abusi e violazioni dei diritti dei cittadini, si impone la necessità di percorrere strade alternative: procedure più rapide, informali ed economiche, riforme organizzate, campagne di sensibilizzazione, attività di formazione.

A partire dagli anni Sessanta il ruolo dell'Ombudsman si afferma con più forza anche a livello europeo.

Il monito dettato in più occasioni dalle Nazioni Unite di costituire una machinery a tutela dei diritti umani incluso l'istituto dell'Ombudsman, viene in seguito raccolto dal Consiglio d'Europa con la nota Raccomandazione n.(75) 757 in cui si invitano gli Stati che ancora non lo avessero fatto a "considerare la possibilità di nominare a livello nazionale, regionale o locale persone svolgenti funzioni analoghe a quelle degli esistenti Ombudsman". (3)

E' proprio l'Ombudsman, nella sua forza di organo indipendente, deputato a muoversi per la promozione e la protezione dei diritti umani, soprattutto nella fase di specificazione dei diritti che si è andata realizzando negli ultimi decenni. (4)

Il riconoscimento di categorie specifiche di diritti - si pensi ai diritti dei minori, delle donne, del malato o dell'anziano - ha aperto la strada a un nuovo approccio, basato su conoscenze più complete e su una maggiore consapevolezza delle tematiche sottese.

L'istituto dell'Ombudsman deve essere compreso e valorizzato in tale percorso ed indirizzato ad una specializzazione di facoltà e poteri anche in tema di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, un settore per definizione compreso in spazi e condizioni di chiusura e isolamento. Il raggiungimento di questo obiettivo - oggi presente soltanto nelle realtà di alcune paesi europei - non può prescindere dallo strumento delle politiche pubbliche.

Come ci suggerisce Bobbio: "altro è un diritto, altro una promessa di un diritto futuro. Altro un diritto attuale, altro un diritto potenziale. Altro ancora avere un diritto che è, in quanto riconosciuto e protetto, altro avere un diritto che deve essere, ma che per essere ha bisogno di trasformarsi da oggetto di discussione di un'assemblea di esperti ad oggetto di decisione di un organo legislativo dotato di un potere coattivo". (5)

1.1 Origini storiche e diffusione

L'Ombudsman nasce in Svezia dove viene introdotto con la Costituzione del 6 giugno del 1809. ⁽⁶⁾ Già un secolo prima è possibile trovare tracce di questo istituto. ⁽⁷⁾ Nel 1709 il re svedese, Carlo XII, in seguito alla sconfitta a opera della Russia, fugge in Turchia dove viene a conoscenza dell'istituto arabo del "Qadi al Quadat" il cui compito era quello di assicurare il rispetto del diritto islamico da parte degli ufficiali pubblici. Tornato in Svezia, Carlo XII predispone la creazione di un nuovo organo, il Cancelliere di Giustizia, con la funzione di sorvegliare per conto della Monarchia il rispetto delle leggi e l'adempimento dei propri doveri da parte dei pubblici funzionari. Nel 1809, con la nuova Costituzione viene trasformato in un organo fiduciario del Parlamento, composto da una persona - scelta tra quelle di comprovata capacità tecnica, imparzialità ed integrità - che prende il nome di Justitieombudsman. Compito principale dell'Ombudsman è quello di sorvegliare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei giudici e degli ufficiali, in una logica estranea alla tutela degli interessi dei singoli.

Soltanto nella seconda metà dell'Ottocento, con il rafforzarsi del regime parlamentare, l'Ombudsman si trasforma in organo di controllo della Pubblica Amministrazione e Difensore del cittadino contro ogni abuso o disfunzione.

Sarà questo ulteriore passaggio a decretarne la fortuna in molti dei paesi europei. Dall'esperienza svedese, la figura dell'Ombudsman si diffonde presto in altri Stati con denominazioni e accezioni differenti (in questa sede, per facilità di esposizione continueremo ad utilizzare il termine ombudsman. Vedi nota 6 sull'origine di questa parola). Il primo paese ad ispirarsi al modello svedese di organo centrale, è la Finlandia con la Costituzione del 1919, poi seguono la Danimarca con la nuova Costituzione del 1953, la Gran Bretagna con il Parliamentary Commissioner Act del 22 marzo 1967, il Portogallo con la Costituzione del 1976, la Spagna con la Costituzione del 1978. In Italia e in Belgio, in modo discontinuo da questo trend, l'Ombudsman viene introdotto soltanto nel corso degli anni Ottanta ed esclusivamente a livello regionale per poi diffondersi, nel corso degli anni Novanta, a livello provinciale e comunale.

1.2 *Differenti denominazioni per un unico istituto*

L'Ombudsman si è evoluto nella legislazione dei diversi Stati europei e soprattutto nella prassi applicativa verso un modello con caratteristiche assai simili. Dalla storica figura svedese di Commissario parlamentare, l'istituto è oggi generalmente riconosciuto come Difensore dei cittadini, ponte tra la società civile e gli apparati amministrativi: ogni persona che si ritiene vittima di un'ingiustizia da parte della Pubblica Amministrazione vi si può rivolgere. L'Ombudsman è così

presente in quasi tutti gli stati europei anche se sotto differenti denominazioni: definito in Spagna come Defensor del pueblo, in Italia si passa dalla denominazione di difensore civico a quella di Garante, una sorta di authority differente da una figura giuridica cui, secondo tradizione, spetta l'esclusiva in tema di difesa dei diritti. In Francia, paese dalla forte tradizione repubblicana e centralista, troviamo la denominazione di Mèdiateur de la République, mentre in Inghilterra, culla del pensiero liberale, si cerca il contrappeso al potere statale nel modello delle authority.

Pur in presenza di così diverse definizioni giuridico - formali e pur essendo l'Ombudsman sorto in tempi e occasioni storiche diverse, nonché per soddisfare specifiche esigenze dei vari Stati, la sua forza è generalmente riconosciuta nella posizione di autonomia dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione. Nominato in quasi tutti i paesi europei dal Parlamento - garanzia che gli permette di svolgere efficacemente la sua funzione di controllo sul potere esecutivo - si incontrano due significative eccezioni nel Mèdiateur francese e nel Parliamentary Commisioner inglese nominati dal Governo su deliberazione parlamentare. Anche il suo mandato, previsto con tempi di scadenza del tutto indipendenti da quelli della legislatura, è espressione della sua autonomia.

Nella varietà dei modelli dell'Ombudsman che ritroviamo attualmente nei paesi europei, è possibile individuare alcuni elementi comuni:

- potere di accogliere i reclami e le richieste del cittadino, singolo o in associazione, nei confronti della Pubblica Amministrazione;
- funzione di controllo, che si concretizza nel potere di svolgere indagini e di accedere ai documenti;
- facoltà di esprimere critiche, fare raccomandazioni e dare pubblicità ai casi che vengono denunciati, indagati e seguiti.

La funzione svolta dall'Ombudsman ha trovato ampio riconoscimento soprattutto in quei paesi dove si è riuscita ad allargare la maglia dei tradizionali meccanismi di risoluzione dei conflitti. La strada da percorrere per la tutela dei diritti non è soltanto quella giurisdizionale: se è vero che le porte della giustizia sono aperte a tutti bisogna tuttavia considerare come intraprendere le vie legali è costoso e significa poter finire in un vicolo cieco o in un labirinto.

Il carico eccessivo di lavoro dei tribunali, i costi esorbitanti della macchina giustizia, la durata esageratamente lunga dei procedimenti giudiziari - che in Italia possono raggiungere anche i dieci anni - sono tutti elementi che alimentano il senso di malcontento e di ingiustizia nei cittadini.

A questo rischio può sopperire l'Ombudsman. Organo in grado di compiere attività di monitoraggio continua delle violazioni dei diritti umani, di

segnalarle agli organismi competenti e di impegnarsi, nella sua funzione di mediazione - alternativa e tuttavia non preclusiva a quella giurisdizionale - per la ricerca di una soluzione di accordo, che sia anche monito futuro per altri soggetti pubblici ed istituzionali.

E' questa l'attività decisiva svolta dall'Ombudsman: un'attività efficacemente posta in essere da una persona terza ed equidistante, dotata di autorevolezza, competenza, professionalità, prestigio e perciò in grado di conoscere e valutare approfonditamente - mediante l'esercizio di poteri specifici, primi fra tutti i poteri ispettivi - i diversi interessi che si fronteggiano e porre così mano alla ricerca di soluzioni di giustizia e di consenso.

In alcuni Stati ci si è resi conto che non era possibile assicurare i diritti di persone appartenenti a categorie specifiche (minori, detenuti, malati) se non prevedendo figure altrettanto specifiche di tutela, o quanto meno specializzando uffici interni all'Ombudsman generale. Sostanzialmente le strade seguite rispetto alla tutela dei diritti delle persone limitate o private della libertà sono due: o una figura ad hoc di garanzia o un ufficio all'interno di una figura generica.

La questione detentiva richiede competenze particolari, conoscenze di settore, esperienza in un campo inconsueto. Chi conosce bene il funzionamento, i meccanismi e la struttura della pubblica amministrazione non è detto che sappia districarsi fra norme e atti amministrativi in ambito penitenziario. Gli stessi ombudsmen riuniti in conclave qualche anno addietro hanno ribadito che per le persone detenute in carceri o caserme di polizia è opportuno istituire figure di settore per almeno un paio di ragioni:

- 1) la delicatezza del tema che richiede attenzione specifica;
- 2) la gran mole di reclami che potrebbero pervenire dal mondo penitenziario dove la condizione di chiusura alimenta tensioni che richiedono presenza costante dell'ombudsman e dove non è sufficiente un rapporto cartaceo a distanza come per gli altri cittadini.

1.3 Rapporti tra mediazione e giurisdizione

Altra questione è se il Garante penitenziario non sia una (tanto inutile quanto) dispendiosa 'copia' del Magistrato di Sorveglianza. In molti Paesi il controllo della legalità interna agli istituti di pena è affidata a un organo giurisdizionale. In alcuni è chiamato Giudice di sorveglianza, attingendo alla tradizione giuridica italiana. L'analisi dei poteri e dell'operato dei giudici di controllo, o più specificatamente del Magistrato di Sorveglianza, porta a individuare i punti deboli dell'attuale meccanismo di tutela vista la "blanda azione ispettiva del magistrato di sorveglianza" e il "suo circoscritto potere di intervento

diretto".⁽⁸⁾

Per esplicitare tale punto di vista "bisogna infatti riconoscere che l'allontanamento dalle incandescenti dinamiche carcerarie è in una certa misura anche il risultato di una scelta consapevole, effettuata da molti magistrati di sorveglianza desiderosi di salvaguardare al massimo la loro terzietà di giudici. [...] Oltre tutto, tale scelta è in sintonia - al punto che taluni vi colgono una correlazione - con le crescenti attribuzioni che il legislatore ha devoluto al giudice monocratico nel settore delle misure alternative. Per completezza, va altresì ricordato che, secondo un'opinione abbastanza diffusa tra quanti hanno preferito ritirarsi nel loro 'guscio corazzato di giurisdizionalità, l'accesso al carcere del magistrato di sorveglianza si ridurrebbe ad una vuota liturgia, posto che i detenuti utilizzano di regola l'incontro con il giudice 'penitenziario' solo per chiedere informazioni circa la futura concessione di un permesso o di una misura alternativa".

In secondo luogo, si possono individuare i limiti oggettivi, per così dire, "ontologici" del sindacato giurisdizionale sull'operato dell'amministrazione penitenziaria. "Risulta rispondente allo scopo uno scritto di Johannes Feest⁽⁹⁾, nel quale l'Autore esamina come funziona in concreto il ricorso all'autorità giudiziaria tedesca (Strafvollstreckungskammer), esperibile dal detenuto ai sensi dei §§ 109 e 110 della legge penitenziaria tedesca (Strafvollzugsgesetz). Ecco i più evidenti rilievi critici:

1) il tempo che il giudice 'penitenziario' impiega per decidere il reclamo del detenuto nei confronti di un atto dell'amministrazione carceraria non è - anche a causa del rispetto delle forme imposto dal contesto giurisdizionale - sufficientemente contenuto. Ciò in molti casi fa sì che, pure nelle ipotesi in cui il reclamo venga accolto, la 'vittoria' del detenuto risulti puramente simbolica, in quanto nel frattempo è venuta meno la ragione del contendere (basti pensare al trasferimento del ricorrente in un altro istituto o, prima ancora, alla sua dimissione);

2) un reclamo che venga deciso da un giudice in esito a un procedimento giurisdizionale presuppone il rispetto delle regole ordinarie in cui si articola il sistema probatorio. A tale proposito, va però osservato che l'amministrazione si trova in una posizione di vantaggio rispetto al detenuto che, proprio a causa del suo stato di soggezione nei confronti della controparte, può incontrare non poche difficoltà nel procurarsi i necessari elementi di prova;

3) talune perplessità sono riconducibili al fatto che vi possa essere coincidenza di persona fisica tra il giudice che decide i reclami contro l'amministrazione penitenziaria e il giudice competente a concedere i

permessi e le misure alternative. Infatti la proposizione dei reclami potrebbe comportare l'etichetta di detenuto 'protestatario', che non è il miglior viatico per il conseguimento di un beneficio penitenziario.

Muovendo da queste considerazioni - estensibili senza forzature alla procedura di reclamo davanti al magistrato di sorveglianza italiano o spagnolo - Feest prospetta l'opportunità di un meccanismo che permetta di evitare gli inconvenienti appena menzionati. In quest'ottica viene evocata una figura istituzionale diversa dal giudice, la quale, forte della sua assidua presenza all'interno della struttura carceraria, potrebbe operare per la risoluzione del conflitto ispirandosi alla logica e ai canoni della mediazione. Si tratta appunto del Prison Ombudsman.

Sulla base di quanto sinora appurato esistono contesti (l'ambiente carcerario) e aree (quella ricomprendente le posizioni meno 'forti' del diritto soggettivo) che sono sottratti al controllo continuativo di un organo esterno all'amministrazione penitenziaria. Inoltre, anche con riferimento a quei settori nei quali tale controllo ha invece modo di operare, non risulta per ciò stesso esclusa l'opportunità di un'ulteriore forma di tutela che abbia caratteristiche ovviamente diverse da quella giurisdizionale, così da porsi rispetto ad essa in un rapporto di complementarità. Sembrano dunque sussistere le premesse per l'introduzione nell'ordinamento del difensore civico delle persone limitate o private della libertà, la cui fisionomia può essere in larga misura tratteggiata proprio tenendo presenti - secondo una logica di giustapposizione - i punti deboli del nostro attuale sistema. [...] Laddove l'ambito di competenza andrebbe a riguardare tutti i settori di restrizione della libertà personale: carceri, istituti per minori, centri di detenzione per stranieri in via di espulsione, ospedali dove è effettuato il trattamento sanitario obbligatorio, caserme delle forze dell'ordine dove sono trattenuti gli arrestati. Grazie ad alcune autorevoli testimonianze, la constatazione che i giudici 'penitenziari' sono riluttanti ad assicurare la loro presenza in carcere, lungi dal riguardare esclusivamente la situazione italiana, si presta ad essere generalizzata, e questo dato consente di formulare l'ipotesi secondo cui si tratta di una resistenza, per così dire, culturale. [...] Proprio con riferimento all'ombudsman penitenziario si è per contro evidenziato che, quanto più esso è presente in carcere, tanto più agevole è per il detenuto lamentare eventuali irregolarità - magari ancora allo stadio iniziale e, quindi, più facilmente correggibili - e tanto più contenuto risulta il timore di eventuali ritorsioni."⁽¹⁰⁾

Vieppiù. L'agire su di un piano informale, raccogliendo prove dalle fonti più disparate e senza dover sottostare alle regole proprie del procedimento giurisdizionale in tema di regime probatorio può colmare la sopramenzionata posizione di vantaggio in cui si trova l'amministrazione rispetto al ristretto nella ricerca di elementi di prova. Da quanto detto può facilmente presumersi una diminuzione dei casi di impunità degli agenti penitenziari che pongano in essere

comportamenti lesivi dei diritti dei detenuti; per altro verso, la costante presenza e la possibilità di intervenire con immediatezza e speditezza da parte di tale organo di garanzia costituisce una forza dissuasiva nei confronti degli agenti nel porre in essere comportamenti illegittimi e, di conseguenza, un forte contenimento delle tensioni.

La necessità della coesistenza all'interno di uno stesso ordinamento del Magistrato di sorveglianza e dell'Ombudsman, causa la complementarietà delle funzioni ad essi attribuite, può inoltre essere ben rappresentata - oltre che dalle esperienze di altri ordinamenti statuali - dalla positiva esperienza sul piano europeo rispettivamente della Corte di Strasburgo e del Comitato per la prevenzione della tortura: ai secondi compete prevenire i contrasti, mediare, mantenere vivi i collegamenti con gli enti e le istituzioni che a vario titolo si occupano del carcere, far convergere la necessaria attenzione dell'opinione pubblica e, prima ancora, del Parlamento sui reali problemi dell'apparato detentivo; ai primi spetta il compito di intervenire allorché la mediazione non abbia raggiunto i risultati auspicati avvalendosi, eventualmente, della collaborazione dei primi nella ricerca della verità giuridica. Ovviamente, all'Ombudsman va riconosciuto un penetrante potere ispettivo pari a quello attribuito sul piano comunitario al CPT - e sul piano interno a quello attribuito al magistrato di sorveglianza (ad es., nell'ordinamento italiano, ex art.5 reg. esec). "Quanto alla latitudine del controllo" continua .Della Casa "non ci si deve più cimentare con astratte categorie giuridiche. Tutto ciò che si ponga in contrasto con la normativa penitenziaria, o che comunque sia suscettibile di arrecare al detenuto un'afflittività aggiuntiva rispetto a quella scaturente dalla corretta esecuzione della pena, ricade sotto il raggio di azione dell'organismo in esame. In altre parole, è tipico dell'ombudsman penitenziario un controllo diffuso, di talché quando in certi ordinamenti - come in Inghilterra - si vuole escludere uno specifico settore, lo si indica esplicitamente."

2: Le differenze per aree geografiche

Preliminarmente e per grandi linee è necessario delineare quali siano le caratteristiche degli ombudsmen penitenziari incontrati nei differenti paesi. Proveremo a distinguere - per approssimazione - i garanti dei 25 paesi UE in 5 aree geografiche: paesi di Common Law; paesi scandinavi; paesi continentali; paesi dell'Est; paesi del Mediterraneo.

2.1: Paesi di Common Law (Regno Unito, Repubblica d'Irlanda)

Il Garante dei detenuti esiste solo in Inghilterra e Scozia dove svolge un ruolo specifico all'interno dell'amministrazione penitenziaria. Pur essendo dotato di ampi poteri di ispezione, tutela dei detenuti dagli abusi dell'amministrazione,

pubblicizzazione dei casi, è tuttavia di nomina ministeriale. La sua nomina - di durata indefinita, ossia, fino all'età del pensionamento e salvo revoca - risente quindi del clima governativo. Tuttavia, le prerogative del garante inglese e di quello scozzese sono tra le più ampie della UE, anche per via del suo ruolo specifico. Non esistono invece esperienze sul piano locale. Altro aspetto positivo individuato in tali realtà è il riconoscimento a vantaggio di associazioni del settore di svolgere attività ispettive e di monitoraggio all'interno degli istituti di pena. Tali prerogative contribuiscono a implementare l'interazione tra società civile e carcere e hanno innescato una virtuosa collaborazione tra ombudsman e associazioni del settore.

2.2. Paesi Scandinavi (Danimarca, Svezia, Finlandia)

I paesi scandinavi, socialmente coesi, di piccole dimensioni, con una forte cultura protestante incentrata sui diritti dell'individuo, generalmente prevedono la figura del garante all'interno delle carte costituzionali e incaricano il parlamento di nominarlo. La figura dell'Ombudsman (creato proprio in Svezia), dispone dei poteri sufficientemente ampi per tutelare i cittadini dagli abusi della pubblica amministrazione. L'organo è collegiale in Finlandia e Svezia, diviso in dipartimenti in Danimarca. L'ombudsman (o un dipartimento nel caso della Danimarca) ha riconosciuta la competenza anche per ciò che attiene ai diritti e agli interessi dei soggetti ristretti nella libertà e dispone di poteri sufficientemente ampi per la salvaguardia degli stessi. Data la esiguità della popolazione carceraria, non è stata avvertita l'esigenza di articolazioni locali dell'ufficio.

2.3: Paesi Continentali (Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda Austria, Belgio ecc.)

Data l'ampiezza geografica di tale area risulta difficile poter fare delle generalizzazioni. In Francia, all'interno dell'ufficio del Mediateur nazionale non esiste una sezione specifica che si occupi di ristretti. In compenso, sul piano locale sono partite delle sperimentazioni finanziate dal Ministero della giustizia che prevedono l'istituzione di uffici locali specializzati nella tutela dei diritti dei detenuti. A seguito di un corso di formazione ai delegati di tali uffici viene attribuita la facoltà di entrare una volta alla settimana in carcere e di presentare semestralmente un rapporto alle autorità governative. Oggi i delegati hanno terminato la fase formativa e hanno iniziato quella sperimentale. Manca la previsione di un difensore civico in Germania. Nei paesi del Benelux, invece, pur esistendo tale figura l'ufficio non ha una sezione che si dedichi specificamente alla materia penitenziaria; ciononostante, in Olanda, sia sul piano nazionale sia sul piano locale, esistono organi indipendenti di supervisione nei luoghi di detenzione.

Per altro verso, in Belgio e in Austria notiamo che vi è una maggiore attenzione rispetto alle problematiche connesse alla detenzione in stazioni di polizia rispetto alla detenzione in carcere.

2.4: Paesi dell'Est

In tale area notiamo, in primo luogo, che l'Ombudsman è istituito dalle carte costituzionali. L'ombudsman è un organo collegiale che ha competenza per tutto ciò che attiene alla protezione e alla promozione dei diritti fondamentali. In quasi tutti i paesi dell'est è poi previsto che un dipartimento o singoli funzionari dell'ufficio abbiano competenza in materia penitenziaria, con l'attribuzione di ampi poteri ispettivi e di controllo. Anche in questi paesi non è stata avvertita la necessità di articolazioni locali dell'ufficio.

2.5: Paesi del Mediterraneo (Italia, Spagna, Grecia)

Se la Grecia ha istituito la figura generale dell'Ombudsman direttamente nella Costituzione, l'Italia e la Spagna seguono un approccio diverso. In Italia la legislazione è doppiamente monca: manca l'Ombudsman generale e manca quello specifico. L'Italia procede per l'istituzione di figure locali generali o specifiche, pur non dotate di funzioni e poteri effettivi. La Spagna, viceversa, ha istituito un Amparo nazionale, ma mantiene una rilevante attenzione verso le figure locali, come nel caso del Sindic de Greuges della Catalogna. Il modello mediterraneo, come potrebbe essere definito, è imperniato quindi sulla dialettica tra figura generale e particolare, tra livello nazionale e locale. Un sistema del genere, si configura come un meccanismo più capillare e articolato della tutela dei diritti delle persone private della libertà.

Note

- 1) Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, p. 16
- 2) Michelangelo Bovero, "L'ideologia capovolta. Dalla pace attraverso i diritti ai diritti attraverso la guerra", Intervento al Convegno: Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo: Nascita, declino e nuovi sviluppi. Fondazione Lelio Basso, Roma, 15 giugno 2005.
- 3) Vengono organizzati importanti seminari su questo tema: a Ceylon e a Buenos Aires nel 1959, a Stoccolma nel 1962, in Jamaica nel 1967, a Cipro nel 1967. L'interesse dell'Europa a questo tema matura nel corso degli anni: nel 1978 la Commissione dei diritti umani organizza il Seminario sulle Istituzioni nazionali e locali per la protezione dei diritti umani; nel 1991 si tiene a Parigi, il primo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali in cui si sviluppano le guidelines (approvate in seguito con la Risoluzione n. 1992/54 del 3 marzo 1993); dal 13 al 17 dicembre 1993 si svolge a Tunisi il Secondo Seminario internazionale sulle Istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani; dal 18 al 21 aprile 1995 si svolge a Manila il Terzo seminario Internazionale sulle Istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani, in cui si sottolinea la necessità che gli organismi nazionali si conformino alle guidelines di Parigi; dal 27 al 29 novembre 1997 si svolge a Merida il Quarto Seminario internazionale sulle Istituzioni Nazionali, dove si invitano le Nazioni Unite ad adottare la dichiarazione sulla tutela degli Human Rights Defender; dal 13 al 15 aprile del 2000, a Rabat, si svolge il Quinto seminario internazionale sulle Istituzioni; dal 10 al 13 aprile 2002 si svolge a Copenaghen il Sesto seminario internazionale sulle Istituzioni nazionali, in cui si sottolinea l'importanza dell'attività di monitoraggio e di reporting sulle violazioni dei diritti umani. Sul punto vedasi, M. Mariani, A. Di Bernardo, A. L. Doria, *Il Difensore civico, Esperienze comparate di tutela dei diritti*, op.cit.
- 4) N. Bobbio, *L'Età dei diritti*, op.cit.: "Oltre ai processi di positivizzazione, generalizzazione, internazionalizzazione [...], si è manifestata in questi ultimi anni una nuova linea di tendenza che si può chiamare di specificazione, consistente nel passaggio graduale ma sempre più accentuato verso un'ulteriore determinazione dei soggetti titolari dei diritti". p. 62
- 5) N. Bobbio, *L'Età dei diritti*, op.cit., p.86
- 6) Il vocabolo Ombudsman deriva dalla lingua svedese e si traduce come rappresentante, mandatario o delegato
- 7) Nel tardo Impero Romano, 368 d.c., già esisteva la figura del Defensor Civitatis che aveva il compito di difendere i più deboli dagli arbitri e dai soprusi dei potenti. Vedasi V. Mannino, *Ricerche sul "defensor civitatis"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 70. Sulle origini storiche dell'Ombudsman, vedasi: M. Mariani, A. Di Bernardo, A. L. Doria, *Il difensore civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2004; G. Mastropasqua, *Il difensore civico. Profili sistematici e operativi*, Cacucci Editore, Bari, 2003; *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, a cura di: N. Olivetti Rason, L. Strumento, CEDAM, Padova, 1997; *L'Ombudsman (Il difensore civico)*, a cura di C. Mortati, Unione tipografico, Torino, 1974
- 8) A tale proposito ci viene in aiuto l'intervento del Professor Della Casa al Convegno "Tra custodi e custoditi" del 5 novembre 2002, il quale parte proprio da questa "questione pregiudiziale" per verificare l'utilità o meno dell'istituzione di detto organo. Il contenuto integrale dell'intervento è consultabile dal sito www.abuondiritto.it. Nello stesso senso cfr. G. Zappa, *Dei diritti e della loro tutela giurisdizionale*, in *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, a cura di A. Cogliano, s.l., 2000, p.83
- 9) J. Feest, *Institutional Resistance Against Prisoners' Rights*, in "Howard Journ. of Crim. Justice", 1993, 2, p.127 ss. Per una più ampia trattazione della medesima tematica, v. altresì J. Feest, W. Lesting, P. Selling, *Totale Institution und Rechtsschutz*, Opladen, 1997
- 10) Intervento del Professor Della Casa al Convegno "Tra custodi e custoditi" del 5 novembre 2002, che cita il pensiero di Feest.



- III Parte -

1: L'Ombudsman nei 25 paesi europei

1.1 Guida alla lettura

Le schede che seguono si propongono di offrire una panoramica comparativa, sintetica e, per quanto possibile, omogenea delle funzioni e dei poteri riconosciuti agli Ombudsman dagli ordinamenti giuridici dei 25 paesi dell'Unione europea con specifico riferimento alle attività svolte nell'ambito della protezione dei diritti delle persone ristrette, a vario titolo, nella propria libertà personale. Ciascuna scheda riporta le seguenti notizie: la fonte istitutiva dell'organo, la natura dell'organo, la procedura di nomina e le eventuali garanzie di indipendenza e di imparzialità riconosciute dalla legge, la durata dell'incarico e gli eventuali requisiti richiesti per ricoprire tale ruolo, le funzioni e i poteri legalmente riconosciuti, l'organizzazione dell'ufficio centrale e degli uffici locali dove esistenti, la relazione con altri organi istituzionali; per altro verso è stato ritenuto opportuno segnalare l'eventuale esistenza di altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena nonché l'esistenza o meno di organi istituzionali di controllo in stazioni di polizia, in centri di detenzione per immigrati c.d. clandestini e in centri di accoglienza per richiedenti asilo.

La seconda parte della scheda riporta gli ultimi dati statistici disponibili concernenti l'effettiva attività svolta dall'ufficio dell'Ombudsman al fine di verificare l'efficacia concreta dell'intervento a vantaggio dei detenuti; più in particolare sono riportati i numeri relativi alle denunce ricevute, a quelle confluite in indagini, a quelle rigettate e ai casi risolti grazie all'intervento dell'ufficio nonché il numero degli istituti penitenziari visitati.

I numeri statistici riportati sono relativi al settore carcerario. Se riguardano i Commissariati di polizia o i Centri per immigrati irregolari, viene specificato all'interno della singola scheda. Sempre al fine di proporre un'analisi comparativa attenta alla efficacia concreta della attività dell'Ufficio dell'Ombudsman ci è sembrato opportuno riportare all'inizio di ogni scheda i dati relativi al numero degli istituti esistenti, alla capienza tollerabile del sistema penitenziario e al numero dei detenuti presenti in ogni singolo paese in modo da avere una idea generale del singolo sistema penitenziario in cui opera l'ufficio. Tutte le informazioni riportate sono state scaricate dai siti ufficiali degli uffici dei garanti ovvero sono state fornite dallo staff di tali uffici o da ONG attive nella promozione della tutela dei diritti dei detenuti.

1.2 Schede dei 25 Paesi europei

1. AUSTRIA

Numero detenuti: 8.700

Capienza regolamentare: 8.022

Numero penitenziari: 29

(dati 2005)

Organo nazionale - "Volksanwaltschaft" -

Composto da 3 Ombusmen di cui uno competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Costituzione; Federal Law on the Austrian Ombudsman Board 1982

Procedura di nomina

Organo collegiale composto da 3 autorità nominate dal Parlamento: i tre partiti maggiormente rappresentativi nominano ciascuno un membro.

Deve essere garantita la presenza di almeno la metà dei parlamentari; la Costituzione garantisce esplicitamente l'indipendenza e l'imparzialità di detta autorità che è sottoposta soltanto alla legge; è inamovibile; non può ricoprire altri incarichi pubblici o privati.

Durata, requisiti

6 anni, rieleggibile una seconda volta

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visita, senza preavviso, dei luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto; le autorità oggetto d'indagine sono tenute a fornire tutte le informazioni richieste e non possono opporre il segreto d'ufficio.

Facoltà di ascoltare testimoni, nominare esperti e ricercare fonti di prova senza le preclusioni proprie del procedimento giurisdizionale in materia probatoria. Le lettere dei ristretti indirizzate all'Ombudsman non possono essere oggetto di controllo da parte delle autorità penitenziarie.

Decisioni adottabili

Rimprovero, ammonizione o presentazione di opinioni all'interessato al fine di rimuovere gli effetti di un atto illegittimo.

Facoltà di interpellare l'autorità competente nell'ipotesi della commissione di un crimine. Facoltà di indirizzare una raccomandazione all'autorità gerarchicamente superiore a quella oggetto dell'indagine. L'autorità interpellata entro otto settimane deve ottemperare alle richieste o, in caso di disaccordo, deve rispondere per iscritto adducendo i motivi per cui non adempie alla raccomandazione.

Ufficio centrale / Organizzazione

I 3 Ombudsman sono competenti ciascuno per una determinata area: uno ha competenza specifica riguardo la supervisione delle istituzioni e degli uffici alle dipendenze del Ministero di Giustizia. L'intero ufficio ha circa 30 giuristi: soltanto uno si occupa delle questioni penali e penitenziarie.

Relazione con altri organi

Rivolge raccomandazioni al National Parliament, Regional Diets.

Facoltà di proporre emendamenti di legge.

Presentazione della relazione annuale al Parlamento.

Facoltà di interpellare la Corte costituzionale quando la legge o un'ordinanza non siano conformi alla legge

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Justiz-Vollzugskommission: commissione formata da volontari (politici, pubblici ministeri e accademici)

Facoltà e poteri

Potere di ispezionare, senza preavviso, le carceri. Supervisione del trattamento dei soli ristretti definitivi. Facoltà di effettuare una volta l'anno una visita in ciascuno degli stabilimenti penitenziari

Relazione con altri organi

Presentazione al Ministro della Giustizia di un rapporto annuale contenente anche raccomandazioni.

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Ombudsman Human rights advisory board (HRAB): dal 1999 ha la funzione di monitorare regolarmente le condizioni di detenzione nelle stazioni di polizia (con poteri simili all'Ombudsman) e tutte le altre attività delle forze preposte all'ordine e alla sicurezza e delle altre autorità dipendenti dal Ministero dell'interno.

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari
HRAB

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico
Ombudsman

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003/2004

Numero di denunce ricevute 85

Numero di denunce confluite in indagini 85

Numero di denunce rigettate 50 infondate, 20 in corso d'indagine

Numero di casi risolti 15 fondate (ma in 5 casi è stata dichiarata l'incompetenza dell'Ombudsman)

Istituti visitati 4

Link utili

- Sito ufficiale dell'Amministrazione penitenziaria <http://www.bmj.gv.at/>: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere
- Sito ufficiale dell'Ombudsman Board <http://www.volksanwaltschaft.gv.at/>
- Sito ufficiale dell'Human Rights Advisory Board (HRAB) <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e delle attività di monitoraggio di sua competenza: supervisione delle condizioni di detenzione nelle stazioni di polizia e delle attività svolte dalle autorità dipendenti dal Ministero dell'interno

2. BELGIO

Numero detenuti: 9.245
Capienza tollerabile: 8.092
Numero penitenziari: 33
(dati 2004)

Organo nazionale con articolazioni locali - "Mèdiateur federaux" - non esiste un ufficio specifico che si occupi di detenuti

Fonti: Legge Médiateur federaux del 22 marzo 1995

Procedura di nomina

Organo collegiale, uno francese e uno olandese; nomina della Camera dei rappresentanti; presta giuramento di fedeltà davanti al Presidente della Camera dei Rappresentanti.

Durata, requisiti

Sei anni, rieleggibile una seconda volta.

Persona di nazionalità belga; deve godere di condotta ineccepibile; titolare di diritti civili e politici; titolare di diploma di primo livello per l'accesso alle funzioni delle Amministrazioni pubbliche; deve avere una conoscenza sufficiente delle lingue nazionali; precedente esperienza di minimo cinque anni nel campo giuridico, amministrativo o sociale.

Funzioni e poteri

Fissa i termini per le risposte da parte delle autorità interpellate

Facoltà di richiedere la documentazione necessaria anche quella coperta da segreto.

Decisioni adottabili

Facoltà di emettere raccomandazioni.

Obbligo di informare il Ministro competente.

Ufficio centrale / Organizzazione

Non esiste un ufficio specifico che si occupa di detenuti

Uffici locali / Organizzazione

- Livello Regionale: Mediateur de la Wallonie

Non si occupa di problematiche relative ai detenuti

- Livello Locale: Mediateur della Comunità francese

Non svolge una funzione di mediazione per le problematiche dei detenuti.

Nonostante non svolga una funzione di mediazione, svolge funzioni di supporto alle persone detenute attraverso l'organizzazione di corsi all'interno del carcere, di preparazione al lavoro; richiesta di aiuti, anche tramite sovvenzioni, alle Associazioni che forniscono supporto sociale e psicologico ai detenuti; richiesta di sovvenzioni ad attività sportive e culturali

Relazione con altri organi

Presentazione di un rapporto annuale davanti alla Camera dei Rappresentanti. Incontro almeno una volta all'anno con il Collegio dei Segretari generali e del Collegio degli Amministratori generali degli Organismi pubblici della Sicurezza sociale sul rapporto tra le Amministrazioni federali ed il Mediatore federale

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Comité permanent police (Comité P.)

Fonti

Legge 18 luglio 1991; rapporto annuale 2003

Procedura di nomina

Composto da cinque membri effettivi, nominati dalla Camera dei rappresentanti.

Funzioni e poteri

Vi si possono rivolgere funzionari, persone che esercitano una funzione pubblica, membri delle forze armate, senza interpellare i superiori gerarchici.

Svolge inchieste sulle attività e i metodi dei servizi di polizia, sui loro regolamenti e direttive interne.

Potere di indagare sulle attività e i metodi delle ispezioni della polizia federale e di quella locale.

Potere di eseguire in qualsiasi momento delle ispezioni dentro i luoghi della polizia per raccogliere materiale utile all'inchiesta. Potere di svolgere inchieste sui reati commessi da membri dei servizi di informazione;

Decisioni adottabili

Raccomandazioni.

Richiesta di un resoconto del fatto al Commissariato.

Facoltà di visita dei luoghi.

Facoltà di rimettere il rapporto relativo ad un'inchiesta al Ministro o all'Autorità competente, con cui può organizzare un incontro.

Ufficio / Organizzazione

Composto da due apparati: Servizio d'inchiesta dei servizi di polizia (organo che controlla il funzionamento dei servizi di polizia, anche tramite inchieste ed audizione dei soggetti coinvolti. Diretto da un magistrato o da un membro della polizia o da un funzionario con esperienza nei servizi della polizia). Comitato

permanente di controllo dei servizi d'informazione: agisce su iniziativa del Parlamento, del Senato o di un Ministro e indaga sulle attività, sui metodi, sui regolamenti e sulle direttive interne dei servizi di informazione; diretto da un magistrato o da un membro della polizia o da un funzionario con esperienza nei servizi della polizia; aperta l'inchiesta, le persone coinvolte possono essere chiamate per essere ascoltate.

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003/2004

Numero di denunce ricevute 54

Comité P: 148 lamentele su violenze subite

Link utili

- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia, <http://www.just.fgov.be>, con pagine su Alternative alla detenzione preventiva, Direzione generale dell'esecuzione delle pene e delle misure, Statistiche sui fenomeni di criminalità, Diritti umani
- Sito dell'Ombudsman federale, <http://www.federalombudsman.be>
- Sito del Comité permanent police, www.comitep.be
- Sito del penitenziario di Schoolcentrum Hoogstraten, www.psc-hoogstraten.be: con pagine sui corsi organizzati nel carcere: formazione professionale, seconda superiore, scuola elementare, di aiuto alle problematiche dell'alcool e della droga

3. CIPRO

Numero detenuti: 355

Capienza regolamentare: 290

Numero penitenziari: 1 (dati 2003)

Organo nazionale - "Office of the Commissioner for Administration" -
3 membri dello staff si occupano specificamente di detenuti

Fonti: The Commissioner of Administration Law n.3/1991, emendata dalla legge 42(I)/2004

Procedura di nomina

Nominato dal Presidente della Repubblica su raccomandazione del Consiglio dei Ministri e previo parere della maggioranza semplice del Parlamento; la legge garantisce l'imparzialità e l'indipendenza di detta autorità

Durata, requisiti

6 anni, rieleggibile una seconda volta

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visitare, senza preavviso, i luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto; facoltà di nominare esperti al fine di adempiere ai propri obblighi istituzionali

Decisioni adottabili

Raccomandazioni nei confronti dell'autorità interessata; se la stessa non adempie alle prescrizioni impartite, ha la facoltà di presentare un rapporto speciale al Parlamento e ha la facoltà di ordinare il pagamento di una multa. Presentazione di rapporti speciali al Parlamento nelle ipotesi in cui non siano adempiute le raccomandazioni impartite

Ufficio centrale / Organizzazione

3 uffici hanno competenza per ciò che attiene alla materia penitenziaria; ufficio centrale: 33 unità

Relazione con altri organi

Presentazione del rapporto annuale al Presidente del Parlamento e al Parlamento. Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena Office of the

Attorney General (Ufficio della procura cui compete, inter alia, di instaurare procedimenti penali e disciplinari allorquando, ex officio o su istanza di parte, venga a conoscenza di un comportamento illegittimo da parte del personale di polizia)

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Office of the Commissioner for Administration

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Office of the Commissioner for Administration

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 21

Numero di denunce confluite in indagini 18

Numero di denunce rigettate 5

Numero di casi risolti 13

Istituti visitati 1

Link utili

- Department of Prisons, non esiste il sito internet, tel. +357 22 40 6104
- Sito ufficiale dell' Office of the Commissioner for Administration www.ombudsman.gov.cy. Al momento in cui si scrive il sito non è consultabile in lingua inglese

4. DANIMARCA

Numero detenuti: 3.774

Capienza regolamentare: 3.960

Numero penitenziari: 57
(dati 2004)

Organo nazionale - "Ombudsman" - Suddiviso in 5 sezioni più una generale: la terza sezione si occupa di detenuti

Fonte: Legge 473/1996 (emenda legge del 1955).

Procedura di nomina

Eletto dal Parlamento

Durata, requisiti

5 anni; sono richieste competenze giuridiche

Funzioni e poteri

Le denunce di abuso devono essere inoltrate entro dodici mesi da quando sono state commesse. Facoltà di trasmettere le denunce agli organi chiamati in causa.

Poteri ispettivi

Gli organi interessati sono tenuti a passargli le documentazioni e le testimonianze richieste. In caso di rifiuto: ha la facoltà di ricorrere ai Tribunali per ottenere attraverso un'ingiunzione il materiale necessario; è tenuto ad investigare il caso in oggetto di concerto con l'apposita commissione parlamentare sulle carceri

Decisioni adottabili

Facoltà di dare direttive all'organo denunciato

Ufficio centrale / Organizzazione

Ombudsman, Direttore dell'Ufficio, 5 Divisioni + 1 Divisione Generale. La 3° Divisione ha competenza in ambito carcerario.

Relazione con altri organi

Presentazione della relazione annuale al Parlamento; relazione informativa e d'indirizzo.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Amministrazione Penitenziaria, Prison and Probation Service (Ministero dell'Interno)

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Procuratore locale della repubblica, Ombudsman

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Ombudsman

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Ombudsman

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 3.956

Numero di denunce confluite in indagini 3.880+177 intraprese di propria iniziativa

Numero di denunce rigettate 76

Numero di casi risolti 208, di cui: 148 rigettati, 47 senza critiche alle istituzioni, 23 con critiche

Istituti visitati 2 prigioni, 6 prigioni di contea, 1 casa lavoro, 9 centri di detenzione, 10 luoghi di polizia, 2 comunità.

Link utili

- Sito ufficiale dell'Ombudsman www.ombudsmanden.dk
- Sito ufficiale dell'Amministrazione Penitenziaria www.kriminalforsongen.dk.

5. ESTONIA

Numero detenuti: 4.571

Capienza regolamentare: 4.850

Numero penitenziari: 8
(dati 2004)

Organo nazionale - "Chancellor of Justice" -
3 membri dello staff si occupano specificamente di detenuti

Fonti: Costituzione; Chancellor of Justice Act , 1/6/99 emendato nel gennaio 2004

Procedura di nomina

Nominato dal Parlamento su proposta del Presidente della Repubblica.

L'imparzialità e l'indipendenza sono garantite da diversi fattori: non può essere rimosso per motivi politici, può essere esonerato dall'incarico solo a seguito di sentenza definitiva; non può ricoprire altri incarichi (pubblici o privati) che compromettano la sua imparzialità né può partecipare alle attività dei partiti politici

Durata, requisiti

7 anni; è richiesta la laurea in legge; una qualificata e riconosciuta esperienza legale

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visitare senza restrizioni e senza preavviso, i luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto; può richiedere spiegazioni scritte o orali all'ufficiale le cui attività sono oggetto d'indagine; può ascoltare chiunque sia a conoscenza dei fatti oggetto d'indagine ed avere colloqui con i ristretti; può nominare esperti.

Le denunce dei ristretti indirizzate a detta Autorità per lettera non possono essere soggette a controllo e devono essere spedite immediatamente; allo stesso modo non possono essere soggette a controllo le risposte del Ministro.

Decisioni adottabili

Facoltà di adire il Parlamento e il Governo e proporre un procedimento disciplinare. Facoltà di diffondere pubblicamente una notizia concernente la propria attività ed esporre la propria posizione.

Ufficio centrale / Organizzazione

35 unità; 3 consulenti trattano specificamente le denunce dei detenuti.

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Chancellor of Justice

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Chancellor of Justice

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 243 (carceri + luoghi di detenzione in stazioni di polizia)

Numero di denunce confluite in indagini 128

Numero di denunce rigettate 115 di cui 79 confluite in risposte e chiarificazioni agli interessati, 36 indirizzate ad altre autorità

Numero di casi risolti 20

Istituti visitati 3 carceri e 2 stazioni di polizia adibite alla custodia cautelare

Link utili

- Sito ufficiale del Dipartimento penitenziario <http://www.just.ee/>: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere.
- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia <http://www.oiguskantsler.ee/>: nelle pagine relative alle relazioni annuali si trovano dati e notizie sul tipo di lavoro svolto dal Ministro della Giustizia nelle carceri

6. FINLANDIA

Numero detenuti: 3.719
Capienza regolamentare: 3.473
Numero penitenziari: 37 (dati 2004)

Organo nazionale -"Eduskunnan oikeusasiamies/Riksdagens justitieombudsmans kansli"-
composto da 3 Ombusmen di cui uno competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Costituzione; Parliamentary Ombudsman Act, 1/4/2002

Procedura di nomina

Organo collegiale: Ombudsman + due Vice Ombudsmen, nominati dal Parlamento a scrutinio segreto.

L'imparzialità e l'indipendenza sono garantite da diversi fattori: non possono ricoprire altri incarichi che compromettano la loro imparzialità; la loro nomina non coincide con l'insediamento del Parlamento; la revoca è possibile solo in casi eccezionali, con parere favorevole della Corte Costituzionale e la decisione adottabile dai 2/3 del Parlamento

Durata, requisiti

4 anni; rieleggibili una seconda volta.
E' richiesta un'esperienza in legge.

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visita, senza preavviso, dei luoghi di detenzione: potere di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto; facoltà di avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o dell'istituto e con i detenuti.

Facoltà di ordinare alle forze dell'ordine di iniziare un'indagine o di acquisire informazioni al fine di agevolare le proprie attività investigative.

Decisioni adottabili

Rimprovero o ammonizione.

In via sussidiaria, ha la facoltà di dare impulso all'esercizio dell'azione disciplinare

o penale innanzi l'autorità competente. Raccomandazione all'autorità competente perché vengano rimossi gli effetti dell'atto o dell'attività illegittima o vengano emessi gli atti illegittimamente rifiutati.

Facoltà di proporre raccomandazioni al Parlamento o all'organo competente di emendare la parte della legge o regolamento ritenuta illegittima.

Presentazione di rapporti ad hoc al Parlamento ogni qual volta ritenga opportuno proporre l'adozione, l'emendamento o la revoca di atti legislativi che, a suo avviso, collidano con i diritti fondamentali delle persone ristrette.

Ufficio centrale / Organizzazione

Uno dei Vice ombudsman esercita autonomamente le proprie funzioni nei settori concernenti le attività poste in essere dalle autorità della polizia, dalle autorità carcerarie e dai p.m. Si occupa anche di questioni relative al tema dell'immigrazione, in particolare per la spiegazione delle disposizioni legislative. La ripartizione delle competenze è decisa dall'Ombudsman sentito il parere dei deputy-o. Ha l'obbligo di ispezionare le carceri e le altre istituzioni 'chiuse' al fine di monitorare il trattamento degli internati. Il personale dell'ufficio centrale è composto da 48 unità; circa 30 dipendenti sono avvocati; 5 avvocati trattano anche questioni penitenziarie.

Relazione con altri organi

Facoltà di partecipare alle sedute plenarie del Parlamento ogni qualvolta lo ritenga opportuno o a seguito di richiesta di un parlamentare. Presentazione al Parlamento di un rapporto annuale concernente le attività svolte e la segnalazione delle carenze legislative in riferimento alla promozione e alla tutela dei diritti fondamentali

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Crime Sanctions Agency under Ministry of Justice

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Deputy ombudsman Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Deputy ombudsman Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Deputy ombudsman

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 280

Numero di denunce confluite in indagini 220; 71 ristretti hanno avuto colloqui confidenziali con il deputy ombudsman o suoi ausiliari

Numero di denunce rigettate 60

Numero di casi risolti 50 misure adottate (opinioni espresse all'autorità interessata su come comportarsi in futuro)

Deputy ombudsman: 411 con adozione di misure (a seguito di 399 denunce presentate).

Istituti visitati 7

10 stazioni di polizia su 90 destinate alla detenzione cautelare

Link utili

- Sito ufficiale del Department of Prison Administration www.vankeinhoito.fi/: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere
- Sito ufficiale del Eduskunnan oikeusasiamies www.ombudsman.fi/: vi si trovano dati e notizie sul lavoro del Deputy-ombudsman competente per le carceri
- Crime Sanctions Agency under Ministry of Justice <http://www.vankeinhoito.fi/14994.htm>

7. FRANCIA

Numero detenuti: 62.569

Capienza regolamentare: 46.824

Numero penitenziari: 188 (dati del 2004)

Organo nazionale - "Mèdiateur de la Republique" - non esiste un ufficio specifico che si occupa di detenuti; nel 2005 è partita una sperimentazione a livello locale dei delegati del Mèdiateur in materia penitenziaria

Fonti: Legge n. 73 - 6 del 3 gennaio 1973, modificata dalla Legge 76-1211 del 24 dicembre 1976, dalla Legge 89-18 del 13 gennaio 1989, dalla legge 92-125 del 6 febbraio 1992, dalla Legge 2000-321 del 12 aprile 2000

Procedura di nomina

Decreto del Consiglio dei ministri

Durata, requisiti

Sei anni. Non è rieleggibile una seconda volta

Funzioni e poteri

Raccomandazioni all'organismo inadempiente sulle misure adottabili; proposta di soluzione

Decisioni adottabili

Pubblicazione delle raccomandazioni e delle proposte.

Facoltà di instaurare un procedimento disciplinare contro la persona responsabile.

Facoltà di richiedere al Ministro competente materiale necessario ai fini delle indagini

Ufficio centrale / Organizzazione

Non esiste un ufficio specifico che si occupa di detenuti

Uffici locali / Organizzazione

I delegati locali operano nelle Case d'arresto d'Aix Luynes, d'Épinal, di Fresnes, di Nanterre, di Saint-Étienne; nei Centri di detenzione di Bapaume, di Melun ; nei Centri penitenziari di Baumettes, di Toulon ; nella Casa centrale di Poissy;

I delegati sono pagati con un budget di 4.700 euro a testa (finanziamento erogato

dal Ministero della Giustizia al Médiateur). Prima di far partire la sperimentazione, i delegati devono seguire un corso di formazione.

La visita in carcere dei delegati è prevista per un giorno alla settimana per mezza giornata.

Relazione con altri organi

Il Ministro della Giustizia facilita l'accesso dei delegati del Médiateur nei luoghi di detenzione.

E' prevista una relazione dei delegati, dopo i primi 6 mesi di sperimentazione.

Link utili :

- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia, con il link al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, www.justice.gouv.fr/minister/DAP/accueil.htm: contiene l'organigramma del Dipartimento, la presentazione degli istituti penitenziari, i dati statistici sulla popolazione detenuta, le leggi penitenziarie, le relazioni annuali del Dipartimento.
- Sito ufficiale del Mediateur de la Republique, www.mediateur-de-la-republique.fr: con una pagina specifica sull'esperienza lavorativa nelle carceri.
- Sito ufficiale della "Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme", www.commission-droits-homme.fr: contiene materiale sui diritti umani.
- Sito dell'Associazione Ban public, www.prison.eu.org: contiene ricerche sulla condizione dei detenuti, raccolta di petizioni, agenda di dibattiti ed incontri, studi e statistiche.

8. GERMANIA

Numero dei detenuti: 79.329
Capienza regolamentare: 79,378
Numero penitenziari: 237
dati 2004

Non esiste

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Anstalten Beiraten: Consulta Locale delle Istituzioni Penali; membri dell'amministrazione penitenziaria

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Anstalten Beiraten

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Anstalten Beiraten

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Anstalten Beiraten

Link utili

- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia www.bmj.bund.de

9. GRECIA

Numero di detenuti: 8.760
Capienza regolamentare: 5.584
Numero degli istituti: 28
(dati 2004)

Organo nazionale - "Synigros" -
composto da 5 Ombudsman e 5 dipartimenti di cui uno competente anche per
ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Legge 3094/2003

Procedura di nomina

Scelto dalla Conferenza dei Presidenti del Parlamento con una maggioranza di
4/5

Durata, requisiti

5 anni; incompatibilità con cariche politiche e di partito a salvaguardia
dell'imparzialità della carica; non percepisce emolumenti.

Funzioni e poteri

Media tra i cittadini e la pubblica amministrazione; i cittadini possono rivolgersi al
Synigros solo dopo avere compiuto i passi necessari presso l'amministrazione
competente ed avere ricevuto una risposta insoddisfacente. Il reclamo va
inoltrato entro sei mesi dall'abuso.

Decisioni adottabili

Raccomandazioni e proposte all'organo interessato.

Ufficio centrale / Organizzazione

4 Vice Ombudsman, ciascuno responsabile di un Dipartimento: Diritti Umani (cui
afferisce il carcere); Welfare; Qualità della Vita; Relazioni tra Stato e Cittadino.

Relazione con altri organi

Relazione informativa annuale al Parlamento

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Ispettorato alle Prigioni (Ministero della Giustizia)

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2001

Numero di denunce ricevute 1.731

Numero di denunce confluite in indagini 966

Numero di denunce rigettate 280

Numero di casi risolti 455: 367 infondati, 60 negativi, 84 altri

Link utili

- Sito ufficiale dell'Ombudsman www.synigros.gr: vi si trovano la legge che disciplina le attività del Synigros, le relazioni annuali presentate al Parlamento, le statistiche generali relative al numero di denunce ricevute, rigettate e al numero di casi risolti.
- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia www.ministryofjustice.gr/eu2003/prevention.php: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.

10. INGHILTERRA - GALLES

Numero di detenuti: 76.017

Capienza regolamentare: 68.805

Numero degli istituti: 141

(dati 2005)

Organo nazionale che accorpa l'intervento in ambito penitenziario sia dell'Inghilterra che del Galles
- "Independent Ombudsman for Prisons" -
competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Procedura di nomina

Nominato dall'Home Secretary, che sceglie se rinnovare o rimuovere l'Ombudsman a sua discrezione

Funzioni e poteri

Raccoglie le denunce e decide se procedere o archiviare entro 10 giorni.

Dispone di ampi poteri di indagine: facoltà di consultare il Prison and Probation Board, altri individui o organizzazioni. La soluzione ai casi viene trovata entro 12 settimane secondo le seguenti modalità: soluzione locale, ossia conciliazione tra il detenuto ed il Board, questo è il metodo più rapido di risoluzione delle controversie; Resoconto breve, o lettera, ossia metodologia adottata qualora le due parti non giungono ad un accordo; Resoconto completo, ossia quando l'accordo tra le due parti è impossibile.

Poteri ispettivi

Nei casi di suicidio e di atti di violenza non ha limiti per l'accesso agli istituti

Ufficio centrale / Organizzazione

2 vice, 1 segretario senior, 1 segretario junior, 9 Assistenti, 1 Capo Servizio, 21 Investigatori dei ricorsi, 11 Investigatori dei casi gravi, 2 funzionari per le relazioni familiari, 1 Direttore per le informazioni, 1 Direttore d'ufficio, 1 Assistente gruppo Affare e progetti, 8 componenti del gruppo valutazione e sviluppo.

Relazione con altri organi

Presentazione di una relazione annuale all'Home Office in merito alle criticità, al lavoro svolto, alle soluzioni da apportare.

HM Prison Service: Organo di ispezione dell'Amministrazione penitenziaria

Independent Monitoring Board (IMB): Organo composto da 1.800 volontari che hanno pieno titolo a visitare le prigioni. Se ne entra a far parte inoltrando una semplice domanda all'ufficio IMB presente in ogni prigione.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

HM Inspectorate of Prison: nominato per 5 anni dall'Home Secretary, dispone di 1 vice e di sei ispettori e relativi ispettorati (salute, droga, razza, ricerche, ispezioni a tema, amministrazione e pubblicazione). Independent Monitoring Board

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

HMIP

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

HMIP

IMB

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

HMIP

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2004

Numero di denunce ricevute 3.527

Numero di denunce confluite in indagini 1.616

Numero di denunce rigettate 1.908

Numero di casi risolti 420

Link utili

- Sito dell'Home Office Britannico www.homeoffice.gov.uk: vi si trovano i collegamenti con i siti degli Ombudsman inglese e scozzese e dell'amministrazione penitenziaria.
- Sito dell'Ombudsman www.ppo.gov.uk: vi si trovano le relazioni annuali relative alle attività dell'Ombudsman, le informazioni relative alle sue funzioni, le informazioni per i detenuti e le loro famiglie in merito a come presentare un ricorso, la modulistica per presentare il ricorso, tradotta in diverse lingue, tra le quali l'italiano.
- Sito dell'Amministrazione Penitenziaria www.hmprisonservice.gov.uk: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al

numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.

- **Sito dell'International Centre for Prison Studies** www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe/html: contiene informazioni relative ai diversi sistemi penitenziari internazionali e link ad altri siti relativi ad organizzazioni impegnate sul versante carcerario.

11. IRLANDA

Numero dei detenuti: 3417
Capienza regolamentare: 3359
Numero degli istituti: 14
(dati 2004)

Organo nazionale - Ombudsman -
Non si occupa di questioni relative alla sfera penitenziaria.
Lavora sui malfunzionamenti della pubblica amministrazione e sulla difesa dei consumatori

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Inspector of Prisons and Places of Detention: nominato dal Ministro della Giustizia
Procuratori della Repubblica
Tribunali

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Inspector of Prisons and Places of Detention: nominato dal Ministro della Giustizia
Garda Siochana Complaint Board (Ministero dell'Interno); Procuratori della Repubblica

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Inspector of Prisons and Places of Detention

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 1998

Numero di denunce ricevute Garda Siochana Complaint Board: ufficio reclami della Polizia 44 denunce di maltrattamento

Numero di denunce confluite in indagini 196 denunce direttamente al Procuratore; 29 inoltrate al Tribunale competente.

Numero di denunce rigettate 13 rigettate

Link utili

- Sito dell'Ombudsman irlandese www.ombudsman.gov.ie "Sito dell'Irish Penal Reform Trust www.iprt.ie: organizzazione irlandese che si batte per la riforma

del sistema penitenziario e per l'istituzione del garante dei detenuti;

- Sito dell'Amministrazione Penitenziaria www.irishprisons.ie: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.

11.1 IRLANDA DEL NORD

Numero dei detenuti: 1.226
Capienza regolamentare: 1.362
Numero degli istituti: 3
(dati 2005)

Non esiste.
Il Northern Ireland Prison Service ne ha chiesto l'istituzione nel 2005

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Secretary of State for Northern Ireland; Visiting Committee del Northern Ireland Prison Service

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Northern Ireland Prison Service

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Northern Ireland Prison Service.

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Northern Ireland Prison Service.

Link utili:

- Sito dell'Amministrazione Penitenziaria nord-irlandese www.nips.gov.uk: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.
- Sito dell'Home Office britannico www.homeoffice.gov.uk

12. ITALIA

Numero detenuti: 56.068
Capienza regolamentare: 42.641
Numero istituti penitenziari: 205
(dati del 2004)

Organo Regionale, Provinciale o Comunale Non esiste un organo a livello nazionale - "Garante dei diritti delle persone private della libertà" - Esistono diverse esperienze locali: la prima è stata quella del Comune di Roma partita nel luglio 2003.

Fonti Regione Lazio: Legge regionale n. 31 del 6 ottobre 2003
Provincia Milano: Delibera Consiglio provinciale del 16 dicembre 2004
Comune Bologna: Delibere di Giunta e Consiglio n. 11/2004 del 26/01/2004
Comune Firenze: Delibera comunale n. 666 del 09.10.2003 Comune Nuoro: Delibera comunale del 28.02.2005
Comune Roma: Delibera comunale n. 462 del 30.07.2003
Comune Torino: Delibera comunale del 07.06.2004

Procedura di nomina

Nella Regione Lazio: è eletto con Decreto del Presidente della Regione a seguito di approvazione di legge regionale

Nella Provincia di Milano: è eletto dal Consiglio provinciale con almeno 30 voti; se per due votazioni consecutive non ottiene tale quorum, è eletto con 24 voti.

Nei Comuni: è eletto su nomina del Sindaco, tranne nel Comune di Bologna dove viene eletto dal Consiglio comunale a scrutinio segreto, con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati

Durata, requisiti

Organo monocratico, soltanto nella Regione Lazio è previsto come organo collegiale: Presidente + due membri. Il Presidente: persona che abbia ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. Gli altri due: scelti tra Magistrati, professori ordinari, personalità di alta e riconosciuta professionalità. Carica di 5 anni ed è rieleggibile una seconda volta, tranne nella Provincia di Milano dove la carica è prevista nei limiti del mandato del Presidente. Persona di

prestigio nel campo delle scienze giuridiche e sociali, dei diritti umani, ovvero delle attività sociali.

Opera in regime di prorogatio, tranne nel Comune di Bologna e di Firenze.

Funzioni e poteri

Nella Regione Lazio: promuove iniziative in difesa del diritto alla salute, qualità della vita, istruzione, etc.; segnala eventuali fattori di rischio e danno per i reclusi anche su segnalazione di associazioni o ONG; si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata; interviene nei confronti delle strutture ed enti regionali; esprime pareri su atti amministrativi e legislativi; ogni settimana i collaboratori dell'Ufficio effettuano sportelli direttamente nelle carceri del territorio della regione

Nella Provincia di Milano: definisce iniziative volte a facilitare ai soggetti in carcere o limitate nella libertà personale la garanzia di prestazioni inerenti il diritto alla salute, all'affettività, etc.; segnala agli organi competenti eventuali condizioni di rischio o di danno; si attiva nei confronti delle amministrazioni pubbliche interessate affinché assumano le necessarie iniziative volte a garantire le prestazioni di servizio nel campo del diritto alla salute etc.; propone interventi ed iniziative rispetto alle strutture competenti; presenta alle competenti Direzioni provinciali proposte o iniziative di informazione, divulgazione e di promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie; presenta agli organi competenti programmi di interventi amministrativi da intraprendere per rafforzare l'azione svolta ad assicurare il reale rispetto dei diritti;

Nei Comuni: promuove iniziative di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani e dell'umanizzazione delle pene; promuove, con contestuali funzioni di osservazione e di vigilanza indiretta l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone comunque private della libertà personale, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, al lavoro, alla formazione, etc. eccetto che nel Comune di Torino; segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità relativamente alle condizioni dei luoghi di reclusione, con particolare attenzione all'esercizio di diritti non adeguatamente tutelati e al rispetto di garanzie la cui applicazione risulti sospesa, contrastata o ritardata nei fatti eccetto che nei Comuni di Torino; promuove iniziative volte ad affermare per le persone private della libertà personale il pieno esercizio dei diritti; promuove l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, al lavoro, alla formazione etc.; nel

Comune di Roma ogni settimana i collaboratori dell'Ufficio effettuano sportelli direttamente nelle carceri del territorio della città;

Ufficio centrale / Organizzazione

Regione Lazio: Spese di funzionamento: 200.000,00 Euro annui per tre anni; indennità al Presidente e agli altri due membri, rispettivamente del 50% e del 40 % dell'indennità mensile lorda spettante ai Consiglieri regionali, collaborazione di esperti su temi specifici, struttura amministrativa

Provincia di Milano: supporto amministrativo e di segreteria della Provincia, indennità del Garante non superiore al 50 % di quella prevista per il Difensore civico

Comune di Bologna: struttura organizzativa di supporto, personale e risorse finanziarie;

Comune di Firenze: 1 collaboratrice (dipendente comunale con qualifica di istruttore amministrativo C3); 1 collaboratore

Comune di Roma: Ufficio dell'amministrazione comunale, si avvale di 1 dirigente, 2 collaboratori, 3 dipendenti comunali. Tre sportelli, un giorno alla settimana, all'interno di tre carceri (Regina Coeli, Rebibbia Nuovo Complesso, Rebibbia femminile)

Relazione con altri organi

Nella Regione Lazio: propone agli organi regionali di vigilanza delle strutture di propria competenza le opportune iniziative, compresi poteri sostitutivi; invita la Commissione consiliare speciale per la sicurezza e l'integrazione sociale e la lotta alla criminalità a intervenire nei casi in cui ci sia notizia di violazione dei diritti delle persone private della libertà; propone agli organi regionali interventi amministrativi e legislativi; propone all'Assessorato competente iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie; tiene costantemente informata la Commissione consiliare speciale per la sicurezza e l'integrazione sociale e la lotta alla criminalità; presenta una relazione annuale davanti alla Giunta e alla Commissione competente che ne informa il Consiglio.

Nella Provincia di Milano: riferisce al Presidente, alla Giunta, al Consiglio e alle Commissioni competenti almeno una volta l'anno; può proporre iniziative o richiedere interventi in relazione alle sue funzioni specifiche

Nei Comuni: riferisce al Sindaco, alla Giunta, al Consiglio e alle Commissioni

consiliari sulle attività svolte, sulle iniziative assunte e sui problemi insorti ogni qual volta lo ritenga opportuno e comunque una volta ogni semestre; promuove iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e in particolare con il Difensore civico cittadino tranne che nel Comune di Roma; promuove con gli Istituti di Pena, gli Organi e gli Uffici territoriali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e del Dipartimento per la Giustizia Minorile e con tutte le altre pubbliche amministrazioni interessate dei protocolli d'intesa utili a poter espletare le sue funzioni anche attraverso visite ai luoghi di detenzione, tranne nel Comune di Bologna e di Roma.

In particolare dati dalla Relazione annuale 2004 del Comune di Firenze: 1 incontro Direttore CSSA; diversi incontri con il Provveditore regionale; 3 incontri con il Presidente del Tribunale di Sorveglianza; 1 incontro con la IV Commissione permanente regionale; diversi incontri con l'amministrazione comunale.

In particolare dalla Relazione annuale del Comune di Roma:

diversi incontri con i direttori delle carceri romane; 1 incontro con il Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Roma; 1 incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria; 1 incontro con la Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile; 1 incontro con la Dirigente del Centro di Servizio Sociale per Adulti; Protocollo d'intesa tra l'Ufficio del Garante e la Direzione della Casa circondariale di Rebibbia Nuovo complesso.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Associazione Antigone (riferimento nazionale per il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti CPT); dal 1998 svolge l'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione e sull'esecuzione penale con l'autorizzazione del Ministero di Giustizia

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2004

Numero di denunce ricevute Comune di Firenze: 50 Comune di Roma: 168

Numero di denunce rigettate Comune di Roma: 4

Numero di casi risolti Comune di Roma: 85

Istituti visitati Comune di Roma: 15 visite; Comune di Firenze: 18 visite

Link utili

- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia, www.ministerogiustizia/pcarcere.it: vi si trovano notizie, dati statistici ed organizzazione della realtà penitenziaria.

- Sito dell'Associazione Antigone, www.associazioneantigone.it: vi si trovano i dati dell'osservatorio su tutti gli istituti penitenziari italiani, pagine su normativa, pubblicazioni e documenti in ambito penale.
- Sito dell'Associazione A buon diritto, www.abuondiritto.it: associazione per le libertà che promuove alcune questioni di grande rilievo pubblico relative all'esercizio di diritti non adeguatamente tutelati." **Ristretti orizzonti**: www.ristretti.it: pagine di cultura e informazione dalla Casa Circondariale di Padova e dall'Istituto femminile della Giudecca con rassegna quotidiana di notizie dal carcere.
- Gruppo Promidea: www.promidea.it: soggetto referente del progetto Equal "Araba Fenice" il cui obiettivo generale si basa sulla individuazione di correttivi idonei ad affrontare le problematiche riscontrate nel processo di reinserimento socio-lavorativo delle persone detenute ed ex detenute.

13. LETTONIA

Numero detenuti: 7.796
Capienza regolamentare: 9.166
Numero penitenziari: 15
(dati 2005)

Organo nazionale - "Latvian national human rights office (LNHRO)" -
suddiviso in diverse sezioni, di cui una competente anche per ciò che attiene ai
diritti dei detenuti

Fonti: Law of 5 December 1996 r. on the Latvian National Human Rights Office

Procedura di nomina

Direttore nominato dal Parlamento su indicazione del Gabinetto dei Ministri; l'ufficio è un organo indipendente e imparziale; non può essere esonerato dal proprio incarico se non nei casi previsti dalla legge, ad es., condanna divenuta irrevocabile

Durata, requisiti

4 anni, rieleggibile

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visita, senza preavviso, dei luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto ad avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o dell'istituto e con gli internati.

Decisioni adottabili

Facoltà di richiedere spiegazioni scritte o orali o di convocare l'ufficiale le cui attività sono oggetto d'indagine; nel caso in cui l'interessato non risponda o non si presenti senza un giustificato motivo, ha la facoltà di adire l'autorità competente affinché sia avviato un procedimento amministrativo nei confronti del responsabile; in prima istanza, le parti oggetto della controversia sono invitate a raggiungere un accordo, se l'accordo non è raggiunto, facoltà di emettere una raccomandazione.

Al fine di prevenire violazioni dei diritti umani, rivolge raccomandazioni all'ufficiale interessato e quest'ultimo è tenuto ad adempiere entro il termine di un mese.

Facoltà di utilizzare i mezzi d'informazione per far conoscere il proprio operato al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani e per denunciare casi di violazione

degli stessi. Ufficio centrale / Organizzazione

L'ufficio si suddivide in diverse sezioni: la competenza della supervisione dei luoghi di detenzione è attribuita al Dipartimento dei diritti civili e politici; due consulenti si occupano esclusivamente del monitoraggio dei luoghi di detenzione.

Relazione con altri organi

I rappresentanti dell'ufficio partecipano regolarmente alle sedute della Commissione parlamentare sui diritti umani.

Presentazione di un rapporto annuale al Parlamento sulle attività svolte; in particolare una sezione è dedicata agli istituti di pena, un'altra alle celle di detenzione cautelare presso le stazioni di polizia

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Latvian Prison Administration

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

LNHRO ha il potere di supervisionare i luoghi di detenzione presso stazioni di polizia e di ricevere le denunce delle persone ivi ristrette;

Internal Security Bureau, organo indipendente munito di poteri di indagine

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Internal Security Bureau, un consulente si occupa esclusivamente di questa materia.

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Internal Security Bureau

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 93 detenzione cautelare 50 detenzione definitiva
detenzione nelle stazioni di polizia: 15 denunce, di cui 2 casi risolti, 13 suggerimenti

Numero di denunce confluite in indagini 84 detenzione cautelare, in 9 casi è stata dichiarata l'incompetenza; 42 detenzione definitiva, in 8 casi è stata dichiarata l'incompetenza

Numero di denunce rigettate 1 detenzione cautelare; 1 detenzione definitiva

Numero di casi risolti 42 detenzione cautelare, di cui 41 suggerimenti; 3 detenzione definitiva + 38 suggerimenti

Istituti visitati circa 25

Link utili

- Sito ufficiale del Latvian Prison Administration, ievp@iem.gov.lv: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere
- Sito ufficiale del Latvian national human rights office, <http://www.vcb.lv>: nelle pagine delle relazioni annuali si trovano dati e notizie sul lavoro del LNHRO nelle carceri
- <http://www.humanrights.org.lv/html/areas/closed/index.html>: vi si trovano pagine concernenti le carceri e le stazioni di polizia

14. LITUANIA

Numero detenuti: 8.063

Capienza tollerabile: 9.578

Numero penitenziari: 15

(dati 2004)

Organo nazionale con articolazioni locali - "Seimas Ombudsmen's Office" - composto da 5 ombudsman di cui uno competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Costituzione; The Law on the Seimas Ombudsmen, 4/11/04; According to the Internal Rules of Correctional Institutions approvato dal Ministero della Giustizia, 2 luglio 2003

Procedura di nomina

Organo collegiale, composto da 5 Ombudsmen nominati dal Parlamento, scelti tra una rosa di candidati proposta dal Presidente del Parlamento; uno di questi è nominato come capo dell'ufficio.

La legge garantisce imparzialità e indipendenza

Durata, requisiti

5 anni; laurea in legge

Funzioni e poteri

Il diritto d'ispezione e i compiti fanno riferimento al Ministro di Giustizia, al Vice Ministro della Giustizia, al Segretario permanente del Ministero della Giustizia, ai segretari delegati al Ministero di Giustizia, al Dipartimento delle prigioni.

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visita, senza dei luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto, nonché il diritto ad avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o istituto e con gli internati.

Facoltà di richiedere spiegazioni scritte o orali dell'ufficiale le cui attività sono oggetto d'indagine; può usufruire della collaborazione degli ufficiali e degli esperti a disposizione delle istituzioni nazionali e locali.

Decisioni adottabili

Facoltà di informare il Parlamento, il Governo e le altre istituzioni nazionali e locali

riguardo gravi violazioni della legge o atti affini.

Facoltà di richiamare l'attenzione dell'ufficiale oggetto di indagine riguardo la negligenza commessa e raccomandare di eliminare la violazione di legge o di atto legislativo.

Facoltà di rimettere gli atti investigativi al p.m. quando vengono ravvisati indizi concernenti la commissione di un crimine e di adire il tribunale riguardo la dismissione dell'ufficiale colpevole di abuso d'ufficio o di omissione.

Facoltà di raccomandare all'autorità competente di rescindere, sospendere o emendare la decisione contraria alla legge o ad altri atti legislativi, o di adottare gli atti illegittimamente omessi; suggerire all'autorità competente di imporre una sanzione disciplinare nei confronti dell'ufficiale ritenuto responsabile di abuso di potere o omissione.

Facoltà di raccomandare al p.m. di esercitare l'azione penale concernente la protezione di un pubblico interesse; proporre che sia risarcito il danno alla persona lesa dalla violazione commessa dall'ufficiale

Ufficio centrale / Organizzazione

Il capo Ombudsman ha competenza su scala nazionale sulle attività poste in essere dalle forze dell'ordine e, in particolare, monitora la legalità delle detenzioni nelle stazioni di polizia. Un Ombudsman ha competenza su scala nazionale sulle attività poste in essere dalle autorità carcerarie ed ha alle sue dirette dipendenze quattro consulenti legali che si occupano esclusivamente del settore penitenziario.

Uffici locali / Organizzazione

3 ombudsmen hanno competenza regionale per quanto concerne le attività degli enti locali; non esistono uffici locali di controllo delle carceri e delle stazioni di polizia.

Relazione con altri organi

Facoltà di presenziare le sedute del Parlamento, del Governo, delle altre istituzioni nazionali e locali e delle agenzie che erogano pubblici servizi quando le questioni trattate sono pertinenti alle proprie attività.

Facoltà di emanare raccomandazioni al Parlamento, alle altre istituzioni statuali e municipali e agli enti pubblici per emendare una legge o atti affini che restringano i diritti e le libertà della persona.

Facoltà di adire il tribunale amministrativo al fine di verificare la conformità alla legge di un atto regolamentare (o di parte dello stesso) amministrativo o governativo; proporre al parlamento di adire la Corte costituzionale al fine di verificare la conformità di un atto legale alla costituzione.

Presentazione al Parlamento di un rapporto annuale sulle attività svolte

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Health Emergency Situations Centre of the Ministry of Health: ispeziona le attività degli istituti di pena secondo le proprie procedure.

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Capo ombudsman Internal Investigation Service of the Police Department
Divisione del General Inspector of the Ministry of the Interior Health Emergency Situations Centre of the Ministry of Health

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Internal Investigation Service of the Police Department Divisione del General Inspector of the Ministry of the Interior and the Health Emergency Situations Centre of the Ministry of Health
Migration Department under the Ministry of the Interior

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 360 contro le autorità carcerarie

175 denunce di stazioni di polizia: hanno riguardato le attività del Ministero dell'Interno e degli organi/uffici sottoposti allo stesso, di cui 136 hanno riguardato le attività di polizia; 12 lamentele sono pervenute dai ristretti in celle di detenzione nelle stazioni di polizia, perlopiù riguardo l'illegittimo uso di violenza psicologica (9 fondate e 3 rigettate).

Numero di denunce confluite in indagini 383 (dato anche sulle denunce pervenute negli anni precedenti e confluite in indagini soltanto nel 2003)

Numero di denunce rigettate 201; 59 indagini non sono state terminate entro il dicembre 2003.

Numero di casi risolti 123 denunce ritenute fondate

Istituti visitati 9

Link utili

- Sito ufficiale del Prison Department prd@vrm.lt: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere
- Sito ufficiale del Seimas Ombudsmen's Office <http://www.lrski.lt/>: nelle pagine delle relazioni annuali si trovano dati e notizie sul lavoro del Seimas Ombudsmen's Office nelle carceri

15. LUSSEMBURGO

Numero detenuti: 655

Capienza regolamentare: 778

Numero carceri: 2
(dati 2005)

Organo nazionale - "Ombudsman" -

Fonti: Legge 22 agosto 2003

Procedura di nomina

Proposto dalla Camera dei deputati, eletto con la maggioranza dei presenti; prima di entrare in funzione deve presentare giuramento nelle mani del Gran Duca

Durata, requisiti

Nominato per un periodo di otto anni; la carica non è rinnovabile; deve essere di nazionalità lussemburghese ; deve godere di diritti civili e politici; deve offrire garanzie di moralità; deve essere munito di titolo universitario e di esperienza professionale in una delle materie delle sue funzioni; conoscenza di tre delle lingue previste dalla legge sulle lingue.

Funzioni e poteri

Raccomandazioni e proposte per il miglioramento del funzionamento del servizio.
Proposte di miglioramento di leggi o regolamenti.
Pubblicazione delle raccomandazioni.
Nel caso di inadempimento dell'amministrazione, ha la facoltà di preparare un rapporto speciale da presentare alla Camera dei deputati.

Ufficio centrale / Organizzazione

Gruppo di funzionari, suddivisi in tre gradi: superiore (consiglieri, consiglieri aggiunti, addetti di primo livello, addetti stagisti); medio (ispettori di primo livello, ispettori principali, ispettori, capo ufficio, capo dell'ufficio aggiunti, redattore principale, redattore, redattore stagista) e inferiore (commessi di primo livello, commessi principale, commessi, commessi aggiunti, spedizionieri, spedizionieri stagisti.)

Link utili:

- Sito ufficiale dell'Ombudsman: <http://www.ombudsman.lu>

- Sito ufficiale del Ministero della Giustizia: <http://www.mj.public.lu>
- Sito del penitenziario di Givenich: <http://www.spse.etat.lu>: con pagine sulla storia del penitenziario, la popolazione detenuta, i servizi previsti per i detenuti

16. MALTA

N. detenuti: 278

Capienza regolamentare: 444

N. carceri: 1 (dati 2003)

Organo nazionale - "Ombudsman" -
non esiste un ufficio specifico che si occupa di detenuti

Fonti: Ombudsman Act, 25 luglio, 15 novembre 1995; Subsidiary Legislation 260.03, Prison Act 1976, Prisons Regulations, 1 Ottobre 1995

Procedura di nomina

Nominato da una Commissione parlamentare, dalla Commissione per le Investigazioni amministrative, nominata dal Presidente del Parlamento su proposta della Camera dei rappresentanti, con votazione dei 2/3 dei membri.

Durata, requisiti

5 anni, rieleggibile una seconda volta

Funzioni e poteri

Potere di investigazione, nel caso di violazione di legge

Relazione con altri organi

Rapporto di collaborazione con il Prison Board

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

The Prison Board: Commissione, i cui membri vengono nominati annualmente dal Presidente di Malta.

Funzioni e poteri

Potere di monitoraggio dell'attività dell'amministrazione penitenziaria.

Potere di intervenire nei procedimenti disciplinari dei detenuti.

Potere di informare il Ministro di Giustizia sul funzionamento dell'amministrazione penitenziaria, sul lavoro e le attività dei detenuti.

Potere di investigazione su richiesta del Ministro o d'ufficio; obbligo di visita nel carcere di Malta, una volta al mese, per ispezionare i luoghi e parlare con i detenuti; facoltà dei detenuti di rivolgere lamentele; facoltà di visitare il carcere, anche singolarmente, di giorno e di notte; potere di emanare raccomandazioni, a maggioranza dei membri: la direzione del carcere può non recepire la raccomandazione ma deve darne spiegazione per iscritto al The Prison Board e al

Ministro che può, da ultimo, obbligarlo all'adempimento; nel caso di abusi sui detenuti, ne informa il Ministro e ha facoltà di far aprire un procedimento disciplinare contro il responsabile.

Ultimi dati statistici dai rapporti pubblici 2002/2003

Numero di denunce ricevute 14

Link utili

- Sito ufficiale del Ministero della giustizia, <http://www.mjha.gov.mt>
- Sito ufficiale dell'Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.mt>
- Sito dell'Associazione Mid-Diamghad-Dawl, http://users.onvol.net/98560/site/about_us/about_us.htm: con reports annuali sul carcere, informazioni sul Prison Board, legislazione, informazioni di supporto per le persone detenute, per le persone appena arrestate

17. OLANDA

Numero detenuti: 19.999
Capienza regolamentare: 20.522
Numero penitenziari: 102
(dati 2004)

Organo nazionale - "Ombudsman" -
non esiste un ufficio specifico che si occupa di detenuti

Fonti: "The National Ombudsman Act, Law on 4 February 1981", modificata da Act of 12 May 1999; il 25 March 1999, il National Ombudsman viene inserito nella Costituzione, Act of 25 February 1999.

Procedura di nomina

Designazione della Lower House sulla base delle raccomandazioni di un Comitato, costituito dal Vice presidente del consiglio di Stato, il Presidente della Corte Suprema e il Presidente della Corte dei Conti

Durata, requisiti

Sei anni, rieleggibile una seconda volta.
Esperienza legale e conoscenza della pubblica amministrazione.

Funzioni e poteri

Interventi su richiesta di parte o ex officio; potere di investigazione per stabilire la natura dei fatti; ha l'obbligo di compilare uno rapporto specifico su ogni singolo caso.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Criminal Law Application and Juvenile Protection Council: Organo indipendente dal Ministero della Giustizia, è un organo di appello per i detenuti nel caso di violazione dei loro diritti.

I membri sono nominati dalla Regina; specializzati in diversi settori: giuridico, scientifico, medico, psichiatrico e amministrativo

Funzioni e poteri

Potere di raccomandazione e consiglio al Ministro di Giustizia nell'applicazione delle pene.

Potere di supervisione generale nell'applicazione delle pene.

Ogni anno effettua visite nelle carceri, negli istituti minorili e negli istituti trattamentali (circa 65 visite l'anno); ogni due anni visita l'ufficio probation.

Relazione al Ministero della Giustizia Le richieste più frequenti riguardano: regime carcerario; posizione giuridica dei detenuti; contatti tra detenuti; contatti tra detenuti e staff; contatti tra detenuti e realtà sociale esterna; probation; quantità e qualità degli strumenti educativi offerti ai detenuti;

Organizzazione
Organi locali indipendenti: presenti in ogni Istituto penitenziario, si occupano prevalentemente di casi singoli.

Link utili

- Sito ufficiale del Ministero di Giustizia, <http://www.justitie.nl>
- Sito ufficiale dell'Ombudsman nazionale, <http://www.nationaleombudsman.nl>
- Sito ufficiale del National Agency of Correctional Institutions (DJI), <http://www.gevangenis.nl>: agenzia del Ministero di Giustizia, organismo di prevenzione, riferimento per le persone arrestate. Contiene informazioni generali su ricerca di un lavoro e di formazione professionale

18. POLONIA

Numero detenuti: 79.807
Capienza regolamentare: 69.697
Numero penitenziari: 156
(dati 2004)

Organo nazionale - "Commissioner for Civil Rights Protection" - suddiviso in 15 Sezioni di cui una competente per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonte: articolo 12 della Costituzione

Procedura di nomina

Nominato dal Parlamento su proposta del Senato.

Durata, requisiti

5 anni. Organo autonomo ed indipendente da ogni altro organo dello Stato. E' previsto il divieto di cumulare cariche, tranne quella di professore universitario

Funzioni e poteri

Protezione dei diritti civili.

Gode di poteri ispettivi, informativi e sanzionatori, mediati dall'amministrazione e dall'autorità giudiziaria.

Facoltà di raccogliere le denunce presentate e di chiederne conto all'ente autore dell'abuso

Decisioni adottabili

Facoltà di chiedere l'intervento di un potere superiore o dell'autorità giudiziaria.

Ufficio centrale / Organizzazione

1 Commissario per i diritti Civili, due vice, un direttore dell'Ufficio, 15 Unità: la VII "Executive Criminal Law", è quella relativa al carcere

Relazione con altri organi

Informa annualmente il Parlamento della sua attività.

Si rivolge ai poteri superiori e all'autorità giudiziaria a tutti i livelli.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Magistrato di Sorveglianza

Amministrazione penitenziaria

Procuratori della Repubblica (custodia cautelare) Tribunali

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Procuratori della Repubblica Tribunali

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Procuratori della Repubblica Tribunali

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute circa 2310

Istituti visitati circa 63.000 detenuti

Link utili

- Sito ufficiale dell'Ombudsman www.brpo.gov.pl: vi si trovano la legge che regola le funzioni e i poteri dell'Ombudsman, notizie sulle sue attività, le relazioni presentate annualmente al Parlamento.

19. PORTOGALLO

Numero detenuti: 13.114
Capienza regolamentare: 12.285
Numero penitenziari: 58
(dati 2005)

Organo nazionale con articolazioni locali - "Provedor de Justiça" - un Coordinatore e sei Assessori hanno competenza anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Costituzione; Estatuto do Provedor de Justiça, legge 9/91, modificata dalla legge 30/96; Lei Organica da Provedoria de Justiça, Decreto legge 279/93 e successive modifiche

Procedura di nomina

Nominato dall'Assemblea della Repubblica (Parlamento) per maggioranza qualificata (2/3 dei deputati presenti purchè tale quorum sia superiore alla maggioranza assoluta dei deputati in carica).

Organo indipendente e inamovibile.

Le sue funzioni non possono cessare prima del termine designato eccezion fatta per l'ipotesi di sospensione dall'incarico deliberata dal Parlamento a seguito di rinvio a giudizio in un procedimento penale o nell'ipotesi di arresto in flagranza di reato o di condanna alla pena della reclusione in carcere superiore ai tre anni.

Durata, requisiti

4 anni, rieleggibile una seconda volta.

Deve godere dei requisiti previsti per la carica parlamentare.

Deve godere di comprovata reputazione d'integrità ed indipendenza.

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte.

Poteri ispettivi

Facoltà di visita dei luoghi di detenzione, senza preavviso; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto, nonché il diritto ad avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o istituto e con gli internati; l'acquisizione delle prove non è vincolata alle regole proprie del procedimento penale.

Facoltà di servirsi dei mezzi d'informazione per far conoscere all'opinione pubblica il proprio operato e, al tempo stesso, cittadini ed associazioni possono

rivolgergli denunce e segnalazioni, anche di rilievo costituzionale.

Decisioni adottabili

Facoltà di emettere raccomandazioni indirizzate alle autorità oggetto d'indagine: quest'ultime devono adempiere entro 60 giorni o, entro lo stesso termine, devono addurre per iscritto le motivazioni per cui non intendono adempiere.

Dovere di collaborazione degli organi e degli agenti dell'amministrazione che entrano in contatto con il Provedor: un eventuale inadempimento, costituisce crimine di disobbedienza (art.29,n.6, legge9/91) passibile di procedimento disciplinare dinnanzi l'autorità competente.

Facoltà di denunciare l'inadempimento al Parlamento.

Ufficio centrale / Organizzazione

Un Coordinatore e sei Assessori si occupano anche della materia penitenziaria.

Relazione con altri organi

Presentazione di una relazione annuale al Parlamento sulle attività svolte. Facoltà di proporre all'AR di interpretare, alterare o revocare norme giuridiche vigenti, o di suggerire l'elaborazione di una nuova legislazione.

Facoltà di proporre azione di costituzionalità (é membro del Conselho de Estrado) Presentazione di una relazione triennale al Parlamento sulle condizioni di detenzione. Questo obbligo è stato introdotto nel 1996, al fine di far conoscere al Ministro della Giustizia e al Parlamento, le condizioni materiali dell'esecuzione penale e rivolgere eventuali raccomandazioni per migliorarle. Il rapporto, più di 1000 pagine, si suddivide in 2 parti: la prima ha ad oggetto l'intero sistema penitenziario analizzato secondo specifiche tematiche (alloggio, alimentazione, sanità, misure disciplinari etc) ; la seconda riguarda i singoli istituti e i luoghi di detenzione presso le stazioni di polizia giudiziaria. Ogni mese viene ispezionato almeno un istituto di pena.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

SAI: servizio che dipende dalla Direzione generale servizi penitenziari, che, a sua volta dipende dal Ministero di giustizia (DGSP) (legge penitenziaria del 1979). Svolge attività di ispezione ordinaria e straordinaria ed è competente in materia disciplinare. Si suddivide in tre sezioni multidisciplinari, ciascuna presieduta da un p.m. Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

IGAI: organo che esamina reclami e denunce dei cittadini concernenti presunte violazioni della legalità in tutte le istituzioni alle dipendenze del Ministro dell'Interno (Lei n.° 227/95 così come modificato dal Decreto-Lei n.° 154/96 e dal Decreto-Lei n.° 3/99).

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

IGAI

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute SAI: 95 denunce

Numero di denunce confluite in indagini

SAI: 643 procedimenti d'indagine; 121 procedimenti disciplinari di cui 37 confluiti nell'applicazione effettiva di sanzioni nei confronti del personale ritenuto responsabile

IGAI: 32 procedimenti disciplinari (5 morti, 10 aggressioni e detenzioni illegali etc); 9 procedimenti sono stati aperti nel 2003; alla fine del 2003 si registrano 29 procedimenti pendenti e 3 risolti (2 archiviati e uno confluito in sanzione disciplinare); 10 azioni ispettive congiunte e senza preavviso in 137 locali di stazioni di polizia. 10 ispezioni con preavviso nelle stazioni di polizia adibite alla detenzione

Istituti visitati Tutti nel triennio

Link utili:

- Sito ufficiale della Direcção Geral dos Serviços Prisionais <http://www.dgsp.mj.pt/>: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e sulla vita in carcere
- Sito ufficiale del Provedor de Justiça www.povedor-jus.pt: nelle pagine relative alle carceri si trovano le relazioni triennali sulle condizioni degli istituti di pena
- Sito ufficiale dell'IGAI <http://www.igai.pt/>
- Sito ufficiale di SOS prisoes aced.planetaclix.pt/index2.htm: ONG impegnata per la promozione delle garanzie dei diritti in carcere

20. REPUBBLICA CECA

Numero detenuti 19.424
Capienza regolamentare: 15.689
Numero penitenziari: 35
(dati 2004)

Organo nazionale - "Public Defender of Rights (Kancelar)" -
competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonte: Legge 349/1999

Procedura di nomina

Eletto dalla Camera dei Deputati, viene scelto tra una rosa di 4 nomi: 2 proposti dal Presidente della Repubblica e 2 dal Senato.

Durata, requisiti

6 anni

40 anni minimo di età

Non è compatibile con cariche pubbliche o private

Funzioni e poteri

Raccoglie le denunce dei cittadini in merito ad abusi da parte della pubblica amministrazione ed ha la facoltà di trasmetterle agli organi responsabili della violazione; in caso di mancata risposta le passa al governo

Ufficio centrale / Organizzazione

1 Vice, 2 dipartimenti con competenze materiali, amministrative e di archiviazione; 89 dipendenti di cui 57 addetti alle denunce (42 avvocati, 2 avvocati dell'O. e del suo vice, 13 del Dipartimento Amministrazione ed Archiviazione).

Relazione con altri organi

Riferisce al Parlamento 4 volte l'anno

Presenta gli esposti all'Amministrazione e al Governo.

Ogni tre mesi, è tenuto a presentare alla Camera dei Deputati una relazione con cui riferisce della sua attività e degli abusi segnalati e riscontrati.

Una volta l'anno presenta una relazione alla Camera dei Deputati, al Senato, al Governo, al Presidente della Repubblica; non è un mero rapporto informativo ma vengono analizzate le cause degli abusi e suggeriti i rimedi possibili.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena
Ispettorato Generale delle Prigioni (Ministero della Giustizia)

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia
Divisione Controllo Interno (Ministero dell'Interno)

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 4421 generali: 170 concernenti il carcere, l'esercito e la polizia

Numero di denunce confluite in indagini 2425 (generale)

Numero di denunce rigettate 1996 (generale)

Link utili

- Sito del gruppo di Helsinki per i diritti umani, www.helsinki.cz
- Sito ufficiale dell'Ombudsman www.kancelar.ochrance.cz: vi si trovano la legge che regola le funzioni e i poteri dell'Ombudsman, notizie sulle sue attività, le relazioni presentate annualmente al Parlamento e al Presidente della Repubblica.
- Sito dell'amministrazione penitenziaria cecoslovacca www.vscr.cz: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.

21. SCOZIA

Numero detenuti: 6677
Capienza regolamentare: 6.538
Numero penitenziari: 16
(dati 2005)

Organo nazionale - "Prison and Probation Ombudsman" -

Procedura di nomina

Scottish Minister

Durata, requisiti

6 anni

Funzioni e poteri

Raccoglie le denunce e decide se procedere o archiviare entro 10 giorni, nel caso dell'avvio del procedimento, dispone di ampi poteri di indagine.

Facoltà di consultare il Prison and Probation Board, altri individui o organizzazioni che ritiene utile consultare; la soluzione ai casi viene trovata entro la dodicesima settimana secondo le seguenti modalità: soluzione locale: prevede una conciliazione tra il detenuto ed il Board, è il metodo più rapido di risoluzione delle controversie; resoconto breve, o lettera: metodologia adottata qualora le due parti non giungono ad un accordo; resoconto completo: quando l'accordo tra le due parti è impossibile

Potere ispettivo su suicidi e atti di violenza

L'accesso alle prigioni è libero e illimitato

Ufficio centrale / Organizzazione

1 Commissioner, 1 Vice, 1 Assistente sociale

Relazione con altri organi

Scottish Prison Service, Scottish Government, Home Office

Presentazione di una relazione annuale all'Home Office in merito alle criticità, al lavoro svolto, alle soluzioni da apportare.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Chief Inspector of Prison For Scotland (1 Vice, 1 Assitant, 1 Inspector, 1 Personal Secretary)

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Chief Inspector of Prison For Scotland

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Chief Inspector of Prison For Scotland

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Chief Inspector of Prison For Scotland

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003/2004

Numero di denunce ricevute 441

Numero di denunce confluite in indagini 264

Numero di denunce rigettate 177

Numero di casi risolti 419 (compresi i pendenti)

Link utili

- Sito dell'Amministrazione Penitenziaria scozzese www.sps.gov.uk: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.
- Sito dell'Home Office britannico www.homeoffice.gov.uk (vedi Inghilterra e Galles).

22. SLOVACCHIA

Numero detenuti: 8.891
Capienza regolamentare: 9.500
Numero penitenziari: 18
(dati 2004)

Organo nazionale con articolazioni locali - "Kancelaria verejneho ochrancu prav"- "Public Defender of Rights (P.D.)"
competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonti: Costituzione e Legge n.564/2001 "The National Council of the Slovak Republic Act on Public Defender of Rights" del 4/12/01

Procedura di nomina

Nominato, con scrutinio segreto, dal National Council tra i candidati proposti da almeno 15 membri del National Council

La legge garantisce l'imparzialità e l'indipendenza, prevedendo, tra l'altro, l'incompatibilità ad assumere contemporaneamente detto incarico ed altre funzioni pubbliche o private che ne compromettano l'imparzialità

Durata, requisiti

5 anni, rieleggibile per un secondo mandato consecutivo

35 anni; è richiesta la residenza in Slovacchia; non deve essere stato condannato a pena definitiva non condizionata; non deve appartenere a nessun movimento o partito politico; l'esperienza passata deve dar prova di garantire un esercizio corretto delle proprie funzioni

Funzioni e poteri

Potere di agire ex officio o su istanza di parte; quando viene a conoscenza di una detenzione illegale presso un carcere, una stazione di polizia o altre istituzioni totali, ne dà immediato avviso al p.m. competente; quest'ultimo è tenuto ad informare il P.D. sui provvedimenti che pone in essere al fine di rimuovere le illegalità del caso in specie.

Poteri ispettivi

Facoltà di visitare, senza preavviso, i luoghi di detenzione; durante le ispezioni ha il diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto, nonché il diritto ad avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o istituto e con gli internati; può richiedere spiegazioni scritte o orali dell'ufficiale le cui attività sono oggetto d'indagine; gli ufficiali sono tenuti ad adempiere le richieste

del P.D.

Le denunce delle persone private o ristrette nella libertà non sono soggette al controllo dell'ufficio.

Decisioni adottabili

Facoltà di informare l'autorità interessata delle indagini svolte e propone una misura da adottare; l'autorità interpellata è tenuta a rispondere e a provvedere entro 30 giorni dalla notifica. Se il PD non condivide le motivazioni addotte o ritiene insufficiente la misura adottata, notifica gli atti all'autorità gerarchicamente superiore; se questa non esiste, gli atti sono rimessi al Governo.

Facoltà di rimettere gli atti investigativi al p.m. competente quando sono ravvisati indizi concernenti la commissione di un crimine o quando l'atto amministrativo impugnato è definitivo.

Facoltà di rimettere gli atti all'autorità competente quando dalle indagini svolte si è raggiunta la prova della commissione di un illecito amministrativo o disciplinare.

Facoltà di presentare un rapporto straordinario al National Council quando vengono accertate gravi violazioni dei diritti umani nei confronti di un gran numero di persone; in questa occasione può proporre di discutere il rapporto innanzi al National Council in seduta plenaria.

Da novembre 2004 il P.D. può visitare i luoghi di detenzione al fine di un controllo 'preventivo' e non solo a seguito di denuncia/iniziativa d'ufficio concernente l'area dell'habeas corpus

Ufficio centrale / Organizzazione

39 consulenti, dei quali 22 avvocati (l'ufficio ha iniziato le proprie attività il 27 settembre 2002)

Uffici locali / Organizzazione

Esistono ma non hanno competenza in materia penitenziaria.

Relazione con altri organi

Partecipa regolarmente alle riunioni dell'Amministrazione penitenziaria al fine di esporre le lacune del sistema registrate durante le visite e attraverso le singole denunce, e di raccomandare l'eliminazione delle stesse.

Facoltà di proporre al National Council di emendare o revocare un atto legislativo o atti affini che collidano con i diritti fondamentali.

Propone riforme legislative al fine di promuovere e tutelare i diritti fondamentali.

Presentazione di un rapporto annuale al National Council sulle attività svolte

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

P.D. (esclusivamente per quanto riguarda richieste di habeas corpus)

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2004

Numero di denunce ricevute 121 richieste, dal secondo semestre 2002 a dicembre 2004 (riguardano esclusivamente richieste al p.m. competente di indagare sulle istanze di habeas corpus)

Numero di denunce rigettate 120

Numero di casi risolti Una sola richiesta di habeas corpus è stata ritenuta fondata.

Link utili:

- General Directorate of the Corps of Prison and Court Guard, non esiste il sito inerente, tel. +421 2 50 68 3000
- Public defender of rights <http://www.vop.sk>: nelle pagine delle relazioni annuali si trovano dati e notizie sul lavoro del lavoro del PD nelle carceri

23. SLOVENIA

Numero detenuti: 1.129
Capienza regolamentare: 1.103
Numero penitenziari: 7
(dati 2004 - 2005)

Organo nazionale - "Human Rights Ombudsman" -
competente anche per ciò che attiene ai diritti dei detenuti

Fonte: Costituzione, legge 700-01/93

Procedura di nomina

Eletto dal Parlamento a maggioranza di due terzi, su proposta del Presidente della Repubblica.

Durata, requisiti

6 anni, rieleggibile una seconda volta.

Cittadinanza slovena. E' incompatibile con incarichi politici, di partito, attività di partito.

Funzioni e poteri

Opera sulle violazioni dei diritti fondamentali.

Trasmette a ciascun organo il proprio parere sulla situazione dei diritti fondamentali.

Porta avanti i procedimenti sottopostigli relativi a violazioni o abusi.

Non dispone di poteri sanzionatori.

Ufficio centrale / Organizzazione

Il Difensore, sostituti (da 2 a 4), segretario generale, ufficio tecnico del difensore, ufficio tecnico del segretario generale. Il primo espleta le funzioni tecniche, il secondo si occupa del versante organizzativo, amministrativo, finanziario, materiale, ecc.

Relazione con altri organi

Organi statali, locali, latori di pubblici mandati.

Informa il Parlamento attraverso presentazione di rapporti annuali.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Procuratori della Repubblica
Magistrati di Sorveglianza
Direttori degli Istituti di Pena

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Ombudsman
Procuratori della Repubblica

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Ombudsman

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Ombudsman

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 127

Numero di casi risolti 133

Istituti visitati 5

Link utili

- Sito dell'Ombudsman www.varuh-rs.si: contiene sezioni in inglese e in italiano.

24. SPAGNA

Numero detenuti: 59.421
Capienza regolamentare: 48.420
Numero penitenziari: 77
(dati del 2004)

Organo nazionale - "Defensor del pueblo" -
Esiste anche l'organo regionale della Catalunya non esiste un ufficio specifico per la materia penitenziaria

Fonti: Legge Defensor del pueblo n. 3 /1981 del 6 aprile, modificata dalla Legge 2/1992 del 5 marzo

Procedura di nomina

Eletto dalle Corti generali: è prevista l'approvazione del Congresso (maggioranza dei tre quinti); entro 20 giorni, deve avvenire l'approvazione del Senato (maggioranza dei tre quinti); se non viene accolta, entro un mese deve essere fatta una seconda proposta; approvazione del Congresso (maggioranza dei tre quinti) e del Senato (maggioranza assoluta).

Durata, requisiti

Cinque anni.
Nazionalità spagnola, maggiore d'età.

Funzioni e poteri

Raccomandazioni
Avvio di procedimenti disciplinari

Ufficio centrale / Organizzazione

Non esiste un ufficio specifico per la materia penitenziaria

Relazione con altri organi

Relazione annuale davanti alle Corti generali

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Defensor del pueblo (ultima visita alla fine del 2003)

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2004

Numero di denunce ricevute Nel rapporto sono riportati soltanto dati generali e i casi più rilevanti 520 richieste: 491 individuali, 29 ex officio

Numero di denunce confluite in indagini Investigazioni, a seguito di numerose lettere del Centro Penitenciaro de Topas (Salamanca), sulla numerosa presenza di detenuti islamici organizzati in gruppi di pressione e estorsione, che pongono anche problemi per la presenza di infermiere donne, raccomandazioni alla Direzione del carcere senza alcun esito;

Numero di casi risolti

alcuni esempi:

3 incidenti di violenza fisica: si è aperto un procedimento disciplinare, concluso con la sospensione di un funzionario responsabile (Centro Penitenciaro Preventivos de Picassent); 1 lamentela di un mussulmano per discriminazioni rispetto ai detenuti cattolici, non avendo un luogo per lo svolgimento dei riti religiosi: raccomandazione anche con l'intervento dell'Audiencia Provincial de Navarra, l'amministrazione penitenziaria ha disposto un luogo per i riti mussulmani (Centro Penitenciaro de Pamplona);

Istituti visitati

15 visite: Carceri di Córdoba, Burgos, Dueñas (Palencia), Tarragona, Santander, Teixeiro (A Coruña), Monterroso (Lugo), Lleida, Villena (Alicante), Melilla, Picassent (Valencia), Fontcalent (Alicante); Ospedali psichiatrici: Penitenciaro de Fontcalent (Alicante), Soto del Real (Madrid V).

Link utili:

- Sito ufficiale della Direccion generales de instituciones penitenciarias, www.mir.es/oatpp/index.htm: vi si trovano pagine sull'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria, sulla vita in carcere, numero degli istituti penitenziari, statistiche, programmi di intervento e di trattamento, assistenza sanitaria
- Sito ufficiale del Ministerio del Interior, www.mir.es: vi si trova un link sull'Organismo autonomo per il lavoro e la formazione dei detenuti
- Sito ufficiale del Defensor del pueblo, www.defensordelpueblo.es: nelle pagine delle relazioni annuali si trovano dati e notizie sul lavoro del Defensor nelle carceri

24.1 CATALUNYA

Organo regionale - "Sindic de Greuges" -

Fonti: Legge 14/1984 del 20 marzo (DOGC núm. 421 de 30-3-1984) modificata dalla legge 12/1989 del 14 dicembre (DOGC núm. 1234 de 22-12-1989)

Durata e requisiti

Cinque anni Deve essere di nazionalità catalana e maggiore d'età.

Funzioni e poteri

Investigazioni, d'ufficio o su iniziativa d parte, sulle azioni dell'Amministrazione pubblica; comunicazioni con i superiori gerarchici; i funzionari possono recarsi negli uffici delle amministrazioni per compiere delle interviste o raccogliere del materiale; non gli può essere negato l'accesso a nessuna documentazione amministrativa

Ufficio centrale / Organizzazione

5 coordinatori di area; uno di questi cinque è il coordinatore della Sicurezza pubblica

Relazione con altri organi

Relazione annuale davanti al Parlamento

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Jutgats de vigilància Penitenciària

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Defensor del Pueblo

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Defensor del Pueblo Síndic de Greuges

Ultimi dati statistici dal rapporto del 2004

Numero di denunce ricevute 2901: di cui 238 dell'area della Sicurezza pubblica

Numero di denunce confluite in indagini 2350: di cui 158 dell'area della Sicurezza pubblica

Numero di denunce rigettate 551: di cui 80 dell'area della Sicurezza pubblica

Numero di casi risolti 1036: di cui 82 dell'area della Sicurezza pubblica

Istituti visitati 52: di cui 26 dall'area della Sicurezza pubblica

Link utili

- Sito ufficiale del Sindic de Greuges catalano, www.sindicgreugescat.org: con una sezione specifica sui diritti umani e dati specifici nelle relazioni annuali
- Sito ufficiale dei servizi dell'amministrazione della Catalunya, www.gencat.net: con un link specifico sulla giustizia, www.gencat.net/justicia/, con pagine su assistenza giuridica gratuita, assistenza penitenziaria, assistenza per il reinserimento sociale con riferimenti specifici a corsi di formazione professionale
- Sito ufficiale dell'Osservatorio del sistema penale e dei diritti umani dell'Università di Barcellona, www.ub.es/ospdh

25. SVEZIA

Numero detenuti: 7.332
Capienza regolamentare: 7.099
Numero penitenziari: 84
(dati 2004)

Organo nazionale - "Ombudsmen" -
composto da 4 ombudsmen di cui uno competente anche per ciò che attiene
ai diritti dei detenuti

Fonti: Legge Ombudsmen n. 765 del 1986

Procedura di nomina
Nominato dal Parlamento

Durata, requisiti
4 anni

Funzioni e poteri
Facoltà di supervisionare l'attività di autorità statali e municipali, ufficiali ed altri impiegati e di altri individui che esercitano una pubblica autorità.
Conclude i suoi casi con un giudizio, ma può anche dettare delle indicazioni che promuovano applicazioni della legge uniformi ed appropriate.

Ufficio centrale / Organizzazione
Organo collegiale: quattro Ombudsmen (un Ombudsman capo Parlamentare, tre Ombudsmen Parlamentari); ogni Ombudsman ha un'area di responsabilità specifiche; la seconda area di responsabilità si occupa anche delle prigioni.
Il Capo Ombudsman è assistito da un Dipartimento Amministrativo (diviso in due unità: amministrativa e internazionale) e opera sotto la direzione di un Direttore Amministrativo.
Ogni Ombudsman ha l'assistenza di uno staff. Nel complesso sono impiegate 55 persone, di cui circa 35 avvocati.

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003/2004

Numero di denunce ricevute 524, 39 non confluite in indagini

Numero di denunce confluite in indagini 199

Numero di denunce rigettate 285

Istituti visitati 5

Link utili

- Sito del Prison and Probation Service, <http://www.kvv.se>
- Sito ufficiale dell'Ombudsman: <http://www.jo.se>

26. UNGHERIA

Numero detenuti: 16.543
Capienza regolamentare: 11.400
Numero penitenziari: 35
(dati 2005)

Organo nazionale - "Ombudsman for Civil Rights" -
composto da 3 Ombudsmen, di cui uno competente anche per ciò che attiene
ai diritti dei detenuti

Fonte: 1995, articolo 32/b della Costituzione.

Procedura di nomina
Eletto dai due terzi del Parlamento.

Durata, requisiti
6 anni; rieleggibile una seconda volta.

Funzioni e poteri
Raccoglie i ricorsi dei cittadini sugli abusi della pubblica amministrazione.
Potere di investigare attraverso udienze o richiesta di documentazioni,
informazioni, pareri agli organi interessati.
Facoltà di chiedere la deroga al segreto di Stato.
Dispone di potere sanzionatorio. L'organo chiamato in causa entro trenta giorni
può accettare o respingere l'ingiunzione.
Decisioni adottabili
Emendare la sanzione.
Facoltà di ricorrere alla Corte giudiziale e di trasmettere il caso alla procura
competente

Ufficio centrale / Organizzazione
3 Ombudsmen (Commissari Parlamentari) con competenze in tre differenti
settori: Diritti civili, che si occupa di questioni carcerarie, e è l'unico ad avere un
Vice; Protezione dei dati e per la libertà di informazione; Diritti delle minoranze
nazionali ed etniche.

Relazione con altri organi
Riferisce una volta l'anno al Parlamento; la relazione è informativa e propositiva
e vi sono evidenziati i casi non risolti, per i quali può chiedere l'avvio di

un'inchiesta parlamentare, oppure, nei casi particolarmente gravi, l'apertura di un dibattito parlamentare.

Altri organi istituzionali di controllo negli istituti di pena

Amministrazione Penitenziaria Nazionale

Organi istituzionali di controllo nelle stazioni di polizia

Ombudsman

Defensive Service of Law Enforcement Agency

National Security Office

Organi istituzionali di controllo nei centri di detenzione per immigrati irregolari

Ombudsman

Organi istituzionali di controllo nei centri di accoglienza per richiedenti asilo politico

Ombudsman

Ultimi dati statistici dal rapporto pubblico 2003

Numero di denunce ricevute 4.540 generali: 158 relative alle questioni penitenziarie, 128 relative a violazioni della polizia

Numero di denunce confluite in indagini 102

Numero di denunce rigettate 56

Link utili

- Sito dell'Ombudsman, www.obh.hu: vi si trovano le relazioni degli ultimi anni, informazioni relative alle organizzazioni degli uffici e ai casi più importanti
- " Sito della sezione ungherese del Comitato di Helsinki, www.helsinki.hu: contiene informazioni generali sulla situazione penitenziaria
- Sito dell'amministrazione penitenziaria, www.im.hu: vi si trovano informazioni relative all'organizzazione del sistema penitenziario ungherese, al numero e alla tipologia degli istituti di pena, alle statistiche penali.

1.3 Tabella sinottica: l'Ombudsman nei 25 paesi europei

PAESE	Nomina nazionale	Nomina locale	Poteri ispettivi	Articolazioni territoriali	Competenza nei Centri per immigrati irregolari	Competenza nei Commissariati
Austria	X		X			X
Belgio	X			X		
Cipro	X		X		X	X
Danimarca	X		X		X	X
Estonia	X		X		X	X
Finlandia	X		X		X	X
Francia	X			X		
Germania						
Gran Bretagna						
- Inghilterra Galles	X		X			
- Irlanda del Nord						
- Scozia	X		X			
Grecia	X					
Irlanda						
Italia		X		X		
Lettonia	X		X			X
Lituania	X		X	X		X
Lussemburgo	X					
Malta	X					
Olanda	X		X			
Polonia	X		X			
Portogallo	X		X			
Repubblica Ceca	X					
Slovacchia	X		X	X		X
Slovenia	X				X	X
Spagna	X				X	X
Catalogna	X				X	X
Svezia	X					
Ungheria	X		X		X	X

Agis libertà in carcere

- IV Parte -

Qual è il modello di Garante che proponiamo?

1.1 Premessa

Il quadro sinora descritto evidenzia esperienze eterogenee, non sempre assimilabili. L'Europa è ancora una Europa di Stati. Non è decollato il percorso politico-costituzionale che va dall'inter-governativismo alla sovranazionalizzazione. Le materie penali sono rigorosamente protette dalla sovranità nazionale.

Eppure proprio dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea giungono indicazioni per una omogeneità verso l'alto dei modelli giuridici e dei sistemi nazionali a protezione dei diritti umani. L'Europa è uno spazio dove è possibile sperimentare in via laboratoriale pratiche innovative in materia di diritti delle persone private della libertà. Nostro compito è quello di individuare e suggerire percorsi normativi, amministrativi e pratici capaci di spostare verso l'alto gli standard di tutela dei diritti, cogliendo i massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali.

1.2 Indipendente, settoriale, nazionale, articolato localmente

Per la delineazione del modello nazionale di garante, è necessario in premessa affermare che è più efficace una struttura indipendente con compiti e mandato specifico in materia di detenzione. Gli organismi generici non assicurano competenze idonee, visitano raramente gli istituti, sono spesso assorbiti da compiti attinenti più genericamente alla difesa dei cittadini dalle vessazioni delle pubbliche amministrazioni.

Indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del centro Europa, articolato localmente come in Italia: questo è il massimo comune denominatore desumibile dalle esperienze nazionali.

Indipendente: la nomina parlamentare è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. Un incardinamento interno all'amministrazione della giustizia o degli interni, o una nomina diretta da parte del Governo, rischia di creare subordinazioni che diventano rischiose in ambiti così delicati. Anche le Nazioni Unite hanno ribadito che un'autorità è indipendente in materia di diritti della persona se eletto da organi rappresentativi della volontà popolare

Settoriale: la specificità delle competenze è garanzia di professionalità, efficienza, effettività. Nei luoghi di detenzione è necessaria l'osservazione diretta, il contatto personale altrimenti un detenuto difficilmente, vista la sua condizione di restrizione e soggezione, sarà disponibile a reclamare circa i propri diritti violati. La specificità delle norme penitenziarie richiede esperienza e competenza in quel settore.

Nazionale: i diritti vanno declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. Soltanto un garante riconosciuto a livello nazionale assicura una tutela "forte" alla violazione dei diritti. Una tutela in grado di rispondere ai poteri, giurisdizionali e amministrativi, che determinano la vita della persona privata della libertà. In questo senso si deve tener conto, così come è emerso dal presente studio, che nei venticinque paesi europei, la gestione dell'amministrazione penitenziaria è sempre istituita a livello nazionale. Il riconoscimento del garante a livello nazionale garantisce una tutela omogenea dei diritti violati.

Articolato localmente: in paesi grandi dove i detenuti sono decine di migliaia, dove una città dista centinaia di chilometri da un'altra città, dove le culture locali sono molto diverse, dove gli enti locali hanno sensibilità differenti, l'articolazione locale è garanzia di effettività e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l'origine dei conflitti in ambito penitenziario. Ovviamente in paesi di piccole dimensioni, come Cipro o Malta, è coerente e ovvio che il garante sia unico su base nazionale, dotato di adeguati poteri e risorse sufficienti in modo da svolgere efficacemente le sue funzioni. Nelle realtà statali di dimensioni territoriali ampie il garante è giusto che sia un organo istituito a livello nazionale e decentrato territorialmente. Soprattutto nei paesi di dimensioni territoriali ampie, quindi con una popolazione carceraria più estesa e con una capillare diffusione delle strutture di detenzione su un vasto territorio, il garante nazionale da solo non è certamente in grado di svolgere efficacemente le sue funzioni. Un sistema così strutturato garantisce agli uffici territoriali un elevato grado di autorevolezza conferitogli dal collegamento con l'organo nazionale e permette a questo una presenza ramificata su tutto il territorio dello Stato. L'articolazione locale assicura la funzione di mediazione nonché una valida rispondenza alle istanze sollevate. In tal modo il potere ispettivo diviene

1.3 Requisiti e poteri dell'Ombudsman

Le funzioni e i poteri devono essere quanto più ampi possibili in modo da garantire una tutela dei diritti realmente efficace. Innanzitutto, non può essere previsto l'esercizio dei suoi poteri soltanto su istanza di parte - in questo senso deve essere sempre garantita la riservatezza delle comunicazioni - ma anche *ex officio*.

Per un'efficace risoluzione delle questioni, il garante deve essere dotato di un'ampia gamma di poteri ispettivi: facoltà di visitare, anche senza preavviso, i luoghi di detenzione; diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto, nonché il diritto ad avere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o istituto e con gli internati; diritto di richiedere spiegazioni orali o scritte all'ufficiale le cui attività sono oggetto d'indagine senza che possa

essere invocato il segreto d'ufficio; facoltà di nominare esperti al fine di rendere effettive le attività ispettive e di controllo. A supporto dell'esercizio di poteri ispettivi, è necessario prevedere la visita degli istituti o dei luoghi di detenzione.

Per risolvere la problematica sollevata, il garante può adottare diverse decisioni: emettere raccomandazioni indirizzate alle autorità oggetto d'indagine che hanno l'obbligo di rispondere entro un certo termine o addurre per iscritto le motivazioni per cui non intendono adempiere; facoltà di denunciare l'inadempimento al Parlamento; rimettere gli atti all'autorità competente quando dalle indagini svolte si è raggiunta la prova della commissione di un illecito amministrativo o disciplinare; rivolgere raccomandazioni all'ufficiale interessato indicandogli un termine entro cui è tenuto ad adempiere; utilizzare i mezzi d'informazione per far conoscere il proprio operato al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani e per denunciare gravi casi di violazione degli stessi; inoltrare il procedimento dinnanzi all'autorità giurisdizionale preposta.

1.4 Il garante nella tutela dei diritti

L'Ombudsman è un organo preposta alla tutela dei diritti. I diritti su cui deve vigilare sono:

Diritto alla vita Una delle funzioni primarie dello Stato moderno è la tutela del diritto alla vita delle persone che si traduce nel divieto per lo Stato di togliere la vita, in modo diretto o indiretto.

"In modo diretto" tramite la legittimazione della pena di morte, atto atroce ancora oggi riconosciuto e applicato in molti paesi del mondo; "in modo indiretto", assicurando degli standard di vita minimi in grado di rimuovere o comunque di ridurre notevolmente le cause di morte. Il legame che sussiste tra il diritto alla vita e il rispetto della dignità e della intangibilità della persona, assume connotati del tutto peculiari all'interno del sistema carcerario. Il sovraffollamento delle celle, le precarie condizioni igieniche, il cibo scadente per qualità e preparazione, la mancanza di luce, di aria e di movimento, la difficile comunicazione, la mancanza di riscaldamento, l'insufficienza di acqua calda, le difficoltà di comunicazione per gli stranieri, sono alcuni degli aspetti che costituiscono parte integrante della pena e che, incidendo quotidianamente nella vita della persona ristretta, possono metterla seriamente a rischio. Si pensi ad alcune conseguenze spesso legate alla detenzione: ai molteplici casi di suicidio, ai tentativi di suicidio o ai gesti di autolesionismo; alle persone che versano in gravi condizioni di salute, alle difficoltà per le procedure di soccorso d'urgenza; alle persone messe in celle di isolamento in condizioni disumane

Diritto all'integrità fisica e psicologica

La tutela dell'integrità psico-fisica della persona si concretizza nella tutela da

aggressioni o condotte, comunque lesive della integrità psico-fisica. Vanno proibiti nella legge e nella prassi atti inumani, crudeli e degradanti nonché la tortura.

Diritto alla salute

La salute è condizione di benessere psico-fisico-sociale. Questa è la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità. È un diritto che non può essere compreso dalla carcerazione e che deve essere riconosciuto universalmente essendo in diretta connessione con il diritto alla vita e con il diritto all'integrità personale.

Il diritto alla salute si concretizza nel diritto alle prestazioni mediche e, in un'ottica preventiva, nel diritto a vivere in un ambiente salubre. Le condizioni di salute della persona sono tutelate non soltanto in quanto diritto del singolo ma anche perché interesse generale della collettività. Le condizioni di salute di una persona ristretta sono condizionate da vari fattori: la chiusura in una cella di piccole dimensioni, la privazione di luce naturale, l'assenza di movimento fisico, la dieta scadente, l'insufficienza del personale medico e delle medicine, la difficoltà per i ricoveri esterni, i ritardi nelle visite mediche, la mancanza di terapie specifiche per i soggetti tossicodipendenti, la precarietà delle norme igieniche, il rischio di contagio.

Diritto alle relazioni familiari

Strettamente correlato al rispetto della dignità della persona umana, il diritto alle relazioni affettive non è degradabile a "concessione benevola", o mera ricompensa per la buona condotta. Esso è un diritto soggettivo. Ne discende il riconoscimento di rapporti epistolari, telefonici e di colloqui visivi.

Diritto all'istruzione e alla formazione

L'istruzione costituisce uno strumento essenziale per lo sviluppo effettivo della libertà di coscienza, volto allo sviluppo, all'emancipazione e alla crescita della personalità del singolo. In una prospettiva laica e pluralista, il diritto all'istruzione è riconosciuto come "diritto sociale". All'interno del carcere, l'istruzione e la formazione professionale costituiscono altresì elementi essenziali del trattamento, supporto reale in vista del futuro reinserimento nella società.

Diritto al lavoro

Il lavoro è un diritto riconosciuto a tutti i cittadini per assicurare a se stessi e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Il lavoro penitenziario oggi non viene più considerato come strumento a carattere esclusivamente affittivo, identificato storicamente nella tipologia del "lavoro forzato", ma assume caratteri analoghi al lavoro del cittadino libero. Il detenuto diviene titolare legittimo del diritto

al lavoro inteso in tutte le sue differenti accezioni. Il diritto al lavoro, posto al centro del processo di rieducazione, non riesce tuttavia ad essere realmente garantito all'interno dei luoghi di detenzione.

Libertà di religione, opinione, informazione

La restrizione della libertà personale non può mai portare con sé la rinuncia o la degradazione di libertà e diritti inalienabili, quali quello a professare il proprio culto, a esprimere le proprie opinioni, a informarsi e informare.

agis libertà in carcere

- V Parte -

Suggerimenti di lavoro per gli uffici locali del Garante dei diritti delle persone private della libertà

Il lavoro nell'ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale presuppone una conoscenza e una preparazione specifiche in materia di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, di immigrazione, di organizzazione amministrativa. La preparazione deve essere supportata da una conoscenza e un aggiornamento quotidiani degli avvenimenti che si verificano nei luoghi di detenzione, soprattutto nei luoghi di competenza territoriale dell'ufficio. Il presupposto da cui parte il lavoro dell'Ufficio è la veridicità dei fatti contestati dalla persona privata della libertà e lo scopo è quello di verificare e approfondire la reale portata o meno della lesione del diritto per poi intervenire con gli strumenti a disposizione.

1 Funzioni del Garante

1.1 Le relazioni pubbliche

Il ruolo svolto dal Garante è essenzialmente un ruolo pubblico. Della propria attività deve informare la cittadinanza nonché l'organo che lo ha nominato. Organo di mediazione, ponte tra la persona detenuta e la realtà carceraria ed extracarceraria, il Garante deve innanzitutto instaurare e mantenere una molteplicità di rapporti e di relazioni con diverse autorità, istituzionali e non. Le principali autorità di riferimento sono: la direzione dell'istituto penitenziario; la direzione dei centri per immigrati irregolari, la magistratura; l'amministrazione penitenziaria; la Prefettura; le autorità locali, comunali o regionali in particolare gli assessorati competenti; i Servizi Sociali; le associazioni di volontariato.

Periodicamente devono essere organizzati incontri con questi soggetti allo scopo di descrivere il lavoro e gli interventi programmati dall'ufficio e individuare le linee operative del rapporto di collaborazione. Gli incontri possono essere suggellati anche da specifici Protocolli di intesa o di collaborazione.

1.2 I poteri ispettivi

Per poter svolgere la sua funzione di garanzia, il Garante esercita i poteri ispettivi che gli sono riconosciuti, tra cui vi sono quelli di:

- richiesta di informazioni alle autorità;

- ispezione dei luoghi di detenzione, anche senza preavviso;
- accesso ai fascicoli e facoltà di estrarre copia;
- colloquio riservato con la persona vittima della violazione;
- colloquio riservato con il personale coinvolto.

L'esercizio di questi poteri costituisce il passaggio essenziale per la risoluzione di singole questioni.

1.3 Le visite nei luoghi di detenzione

Il Garante deve effettuare visite periodiche o a sorpresa nei luoghi di privazione della libertà.

- Le visite possono essere divise in due differenti generi: quelle periodiche e quelle ad hoc.
- Le visite periodiche hanno lo scopo di stringere delle relazioni con i diversi soggetti dell'istituto - dal direttore al comandante della polizia, all'educatore o al dirigente sanitario - per individuare le principali problematiche e le possibili linee di collaborazione, ma soprattutto quello di approfondire la conoscenza ed i rapporti con i detenuti. Il Garante può visitare le sezioni e incontrare delegazioni per ascoltare le loro istanze, rendere nota l'esistenza dell'ufficio, spiegarne funzioni e poteri e descrivere i principali ambiti in cui intende intervenire.
- Le visite ad hoc nei luoghi di detenzione costituiscono un tipico esercizio del potere ispettivo. Questa tipologia di visita è legata prevalentemente al verificarsi di eventi critici. A differenza delle visite periodiche, queste possono avvenire anche d'urgenza e senza preavviso.

2 L'ufficio

I principali ambiti di lavoro dell'ufficio sono due: quello della risoluzione dei singoli casi e quello, più in generale, di attività della promozione dei diritti. Il primo ambito viene generalmente affrontato dallo staff dell'ufficio che fa riferimento al Garante nei casi più rilevanti o di maggiore urgenza, mentre le linee operative per l'attività di promozione dei diritti vengono valutate principalmente dal Garante.

2.1 I casi

Quello della risoluzione dei singoli casi è il principale ambito di intervento dell'ufficio. Sulla falsariga del difensore civico dei diritti dei cittadini, si tratta della risoluzione di richieste, più o meno specifiche, sollevate dalle persone private della libertà personale. Tenuto conto delle difficoltà di comunicazione delle

persone ristrette nei luoghi di detenzione, non possono esistere vie formali e prestabilite per potersi mettere in contatto con l'ufficio. Tutto deve essere ammesso: lettera, e.mail, telefono, personalmente o tramite terza persona, familiare, amico o conoscente. La questione deve essere esaminata in modo accurato innanzitutto per comprenderne l'urgenza o la gravità e poter valutare la tempestività o meno dell'intervento. In tutti i casi è comunque sempre necessario rispondere alla persona ristretta. Analizzata la questione, si possono verificare 3 differenti situazioni:

1) Necessità di approfondimento: quando la questione sollevata è troppo generica. E' utile chiedere ulteriori spiegazioni: se sono state indicate più problematiche va individuata quella più urgente; è necessario capire se sono stati richiesti e se ci sono già stati altri interventi; va verificato se è stato avvertito l'avvocato di fiducia. Lo scopo è quello di accertare al meglio l'ambito di intervento dell'ufficio e comprendere a quale operatore, funzionario o autorità ci si dovrà rivolgere per risolvere la questione.

2) Rigo della domanda: quando la domanda non può essere risolta dall'ufficio o perché non rientra nei suoi poteri e facoltà oppure per mancanza di competenza territoriale. Anche in questi casi è sempre necessario rispondere alla richiesta, indicando in termini generali una possibile soluzione o l'ufficio competente.

3) Accoglimento della domanda: la domanda viene accolta perché l'ufficio è dotato di potere o facoltà. Ciò mette in moto il meccanismo di richiesta nei confronti dell'amministrazione penitenziaria o della giustizia.

Il primo passo può essere effettuato tramite contatto telefonico con l'operatore interessato, carcerario od extracarcerario, per verificare i termini della questione, rendere noto che l'ufficio ne è a conoscenza ed effettuare una prima opera di sensibilizzazione. Al contatto telefonico si può accompagnare una richiesta di informazioni formale e scritta: si possono richiedere notizie riservate sulla persona oppure del materiale cartaceo riservato.

In molti casi, dal primo contatto si possono ottenere dei buoni risultati: il caso esce allo scoperto e viene affrontato dall'operatore.

Se l'esito dell'intervento non dovesse essere positivo, ci si potrà rivolgere all'autorità gerarchicamente superiore sempre seguendo lo stesso iter, ossia contatto telefonico o richiesta scritta. In questo caso è utile descrivere la questione specificando l'intervento già attuato, chiedere di poter accedere a fascicoli, indicare in modo specifico l'intervento necessario. Se la questione ha una rilevanza particolare possono essere coinvolte anche le autorità locali

competenti, comunali o regionali. Di tutte le fasi deve essere tenuto in costante aggiornamento il detenuto.

In caso di inottemperanza reiterata si deve arrivare a chiedere l'avocazione dell'atto da parte della autorità superiore o finanche l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario renitente.

2.2 Attività di promozione dei diritti

Il Garante non interviene solamente nei casi di violazione dei diritti ma deve occuparsi anche della loro promozione a livello locale e nazionale.

In modo più specifico, può:

organizzare incontri, dibattiti o convegni sui temi legati alle problematiche dei diritti delle persone private della libertà;

farsi promotore di iniziative volte al miglioramento della qualità della vita nei luoghi di privazione della libertà;

" organizzare incontri con soggetti, istituzionali e non, per approfondire i diversi aspetti di una problematica in modo da individuare soluzioni che siano il più ampiamente condivise e che possano divenire input per l'introduzione di modifiche regolamentari, per la stipulazione di protocolli di intesa o per la richiesta di specifici interventi legislativi a livello regionale o nazionale;

" svolgere attività di sensibilizzazione delle autorità istituzionali, locali e nazionali, e dell'opinione pubblica.

2.3 Gli eventi critici

Un'attenzione particolare deve essere prestata al verificarsi degli eventi critici all'interno dei luoghi di privazione della libertà, soprattutto nei luoghi in cui l'ufficio ha competenza territoriale.

Per "eventi critici" si intende: morte, tentativo di suicidio, suicidio, autolesionismo, violenza fisica o psicologica, incompatibilità per gravi condizioni fisiche o psichiche, sciopero della fame, isolamento prolungato.

Gli eventi critici devono essere affrontati come priorità assoluta: il primo passo da effettuare è una visita d'urgenza del garante nell'istituto, in modo da ispezionare i luoghi, incontrare la direzione e i soggetti coinvolti nell'accaduto. Ulteriori mezzi di intervento sono: coinvolgere le autorità amministrative e

politiche, locali e nazionali; stringere i rapporti con i familiari e con il legale della persona; coinvolgere e chiedere la collaborazione delle Associazioni, locali e nazionali, che si occupano di diritti delle persone private della libertà; rendere pubblica la notizia nei suoi esatti termini, anche con lo strumento del comunicato stampa, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica; attivarsi per una denuncia penale del fatto, chiedere e ottenere la rimozione dall'incarico di chi si è reso autore di fatti gravi.

2.4 Lo sportello in carcere

La costituzione di uno sportello dentro i luoghi di detenzione è un passo necessario per l'espletamento dei compiti del Garante o Ombudsman che dir si voglia.

Previo accordo con la direzione del carcere, lo sportello deve essere aperto almeno un giorno fisso a settimana con un orario compreso tra le tre o quattro ore.

Il Garante in tal modo accorcia le distanze dell'isolamento e dell'esclusione divenendo punto di riferimento e di garanzia reale per le persone detenute le quali ogni settimana potranno così rivolgersi direttamente ai suoi delegati per reclamare la violazione dei loro diritti e chiederne il rispetto. La funzione primaria dello sportello è quella di agevolare il lavoro di risoluzione dei singoli casi. I rappresentanti dell'ufficio, avendo la facoltà di parlare direttamente con il detenuto, possono approfondire in modo più semplice e dinamico i termini della questione, valutare al meglio la possibilità di intervento dell'ufficio, chiedere dati personali o farsi consegnare documenti e certificati direttamente dagli operatori. La presenza diretta favorisce i rapporti con il personale interno ed esterno dell'istituto: individuata la problematica il delegato si può rivolgere all'operatore per esporre immediatamente la questione e valutare i termini più idonei per la risoluzione, coordinando le rispettive azioni.

2.5 Strumenti di comunicazione dell'ufficio

Soprattutto all'inizio del lavoro è necessario pubblicizzare al meglio l'esistenza dell'ufficio tramite manifesti e volantini con indicati riferimenti e contatti, principali funzioni e poteri dell'ufficio. Il tutto da diffondersi non soltanto nei luoghi di detenzione ma più in generale nel territorio di competenza. Il ruolo del Garante è un ruolo essenzialmente pubblico per cui la diffusione di alcune notizie - come ad esempio la visita in un carcere, l'incontro con un'autorità istituzionale o la firma di un protocollo - può essere molto utile per favorirne la conoscenza ed agevolarne il lavoro. E' necessario sottolineare il carattere di

eccezionalità della funzione della notizia divulgata alla stampa, laddove un suo uso eccessivo rischia di produrre uno svilimento delle questioni affrontate. Altrettanto necessaria è la creazione di un sito internet, in cui indicare i riferimenti dell'ufficio, l'ambito di competenza, orari e mansioni dello sportello in carcere, principali iniziative etc.

Il progetto Agis «Libertà in carcere» ha coinvolto una serie di poteri istituzionali quali i Comuni di Roma, Firenze e Reggio Calabria; le Province di Bari e Reggio Calabria; enti di tutela quali gli Uffici del Garante delle persone private della libertà di Roma e Firenze; l'Università di Barcellona; Associazioni come Antigone, Hungarian Helsinki Committee, Culture et Libertè, A Buon Diritto e Libera; organismi di contrasto all'esclusione sociale come Promidea Soc. Coop. e di promozione dello Sviluppo Locale come Pronexus con l'obiettivo precipuo di analizzare lo sviluppo storico della figura del Garante dell'esecuzione penale in Europa e di promuovere tale figura presso i contesti locali. Si è trattato quindi di un partenariato multisettoriale che ha permesso di approcciarsi al fenomeno delle garanzie in ambito penale. Il presupposto logico su cui si fonda la figura dal Garante è la constatazione che la persona privata della libertà personale è titolare di un ampio sistema di prerogative, di diritti e di garanzie la cui esigibilità all'interno dei luoghi di detenzione è però attualmente fortemente discrezionale. Da ciò ne discende la necessità di una figura terza che verifichi l'effettivo godimento di tali diritti nell'esecuzione della sanzione penale.

Il Garante è una figura presente nella maggior parte dei paesi europei, dove gli è attribuita un'ampia gamma di funzioni e di poteri nel settore specifico della tutela dei diritti delle persone private della libertà.

La ricerca ha svolto una ricognizione sui ruoli dell'Ombudsman nei vari paesi europei nei quali è istituito con l'obiettivo di definire il ruolo e la funzione del Garante nel più ampio contesto comunitario.