

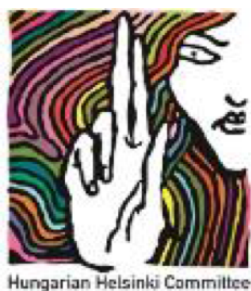


PROCEDURE PER I RECLAMI E DIRITTO ALL'INFORMAZIONE IN CARCERE



Manuale per i Meccanismi nazionali di prevenzione





Procedure di reclamo e diritto all'informazione in carcere

scritto da Eszter Kirs

Un manuale redatto dall'Hungarian Helsinki Committee nell'ambito del progetto UE *"Working towards harmonized detention standards in the EU - the role of National Preventive Mechanisms"*.

Il testo è stato tradotto da Antigone Onlus



Con il sostegno del Justice Programme dell'Unione Europea (2014-2020).

Sommario

Cosa rende efficiente un sistema di procedure di reclamo? Quali sono le regole relative al diritto all'informazione, la raggiungibilità del personale o alla protezione contro le rappresaglie? Quali sono le norme internazionali in materia? Quali sono le migliori prassi per valutare l'efficienza e l'equità delle procedure di reclamo? Quali sono gli strumenti di monitoraggio disponibili per gli NPM?

Il manuale mira a facilitare il funzionamento degli NPM attraverso **(1) la compilazione di standard internazionali e di buone pratiche, e (2) l'indicazione di raccomandazioni sulle metodologie di monitoraggio pertinenti.** È strutturato sotto entrambi gli aspetti sulla base delle questioni chiave relative alle procedure di reclamo. Innanzitutto, tutti i potenziali **destinatari e punti di riferimento per la presentazione di reclami/denunce** dovrebbero essere disponibili in qualsiasi momento e anche simultaneamente. Analogamente, la presenza di **informazioni** accessibili **sul diritto di presentare un reclamo** è al centro di una procedura equa ed efficiente. I detenuti devono essere informati sui problemi ricorrenti e sulle violazioni dei diritti umani che possono essere affrontate con reclami/denunce e sulle regole formali delle procedure di reclamo. Una comunicazione efficace significa che occorre prestare attenzione alle capacità mentali e linguistiche dei detenuti. Le informazioni devono essere fornite in un linguaggio semplice e con la dovuta considerazione per le esigenze individuali e speciali dei detenuti.

Per quanto riguarda l'**efficacia e l'equità della procedura di reclamo**, vengono discussi i punti di debolezza dei sistemi penitenziari e le sfide degli organi di controllo relative alla riservatezza, alla tempestività, all'effettiva partecipazione dei denunciati, al diritto a una decisione motivata e al ricorso. Le persone detenute dovrebbero avere un diritto esecutivo al risarcimento per le condizioni di detenzione disumane. Tuttavia, la prospettiva di un futuro

risarcimento non deve legittimare trattamenti inumani e degradanti e quindi indebolire l'obbligo legale degli Stati di allineare i loro standard di detenzione agli standard internazionali.

Una gestione affidabile e approfondita dei reclami come parte del sistema generale di **gestione delle informazioni** è un prerequisito di una gestione efficace di qualsiasi istituto penitenziario. Oltre alla gestione diligente dei dati nei singoli casi, gli Stati dovrebbero compilare e pubblicare regolarmente informazioni statistiche complete e disaggregate su tutti i reclami ricevuti. Un'accurata gestione dei dati comprende l'analisi dei reclami ricevuti al fine di identificare i problemi più ricorrenti.

La protezione contro le rappresaglie è una questione chiave legata al diritto di reclamo. Una procedura di reclamo efficace può essere esercitata solo se il detenuto non può ragionevolmente subire alcuna forma di ritorsione, intimidazione o qualsiasi conseguenza negativa al momento della presentazione di un reclamo/denuncia. Le carceri dovrebbero applicare tutte le misure di protezione disponibili volte a prevenire ritorsioni o intimidazioni (ad esempio il trasferimento, o sanzionare severamente il personale responsabile dell'intimidazione), e astenersi da atteggiamenti scoraggianti legati ai reclami.

Indice

Procedure di reclamo e diritto all'informazione in carcere

Sommario	3
Introduzione	6
Standard internazionali	10
Il diritto di reclamo	12
Informazioni sul diritto di presentare un reclamo	14
Destinatari e punti di contatto per la presentazione del reclamo	17
Efficacia ed equità della procedura di reclamo	21
Gestione dei dati	24
Protezione contro le rappresaglie	26
Il ruolo degli NPM	28
Informazioni sul diritto di presentare un reclamo	28
Destinatari e punti di contatto per la presentazione del reclamo	35
Efficacia ed equità della procedura di reclamo	40
Gestione dei dati	45
Protezione contro le rappresaglie	48
Conclusione	52

Introduzione

I meccanismi di reclamo costituiscono una salvaguardia fondamentale contro la tortura, i trattamenti inumani e degradanti o qualsiasi altra forma di violazione dei diritti dei detenuti. Meccanismi efficienti di domande e reclami non sono solo nell'interesse dei detenuti, ma anche nell'interesse del sistema detentivo nel suo complesso. Tuttavia, questa importante questione si riflette in misura diversa nei rapporti dei Meccanismi nazionali di prevenzione della tortura (di seguito NPM). In alcuni paesi, le procedure di reclamo sono regolarmente oggetto di attenzione nei rapporti, mentre in altri paesi sono quasi completamente ignorate.

Un meccanismo di reclamo efficiente non è solo nell'interesse dei detenuti, ma anche nell'interesse del sistema detentivo, poiché aiuta l'amministrazione penitenziaria a identificare i problemi sistemici e a sviluppare soluzioni. Procedure di reclamo efficienti svolgono un ruolo chiave nella costruzione di un rapporto positivo tra i detenuti e i membri del personale, e possono aiutare i detenuti a far sentire la loro voce nelle carceri. Come ha affermato l'NPM di Cipro, *"una gestione efficiente ed equa dei reclami può contribuire a creare un ambiente stabile all'interno del contesto carcerario"*¹.

A differenza delle richieste dei detenuti relative agli aspetti quotidiani della vita detentiva (ad esempio, la richiesta di essere trasferiti in un altro istituto, la richiesta di essere coinvolti nell'istruzione o di essere assunti, o la richiesta di un tempo supplementare in biblioteca, ecc.) ai fini del presente manuale, per reclami nei penitenziari si intendono - secondo la definizione fornita dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) - tutti i reclami presentati da, o per conto di, persone private della libertà personale contro decisioni, azioni o mancanza di azione ufficiale su una serie di questioni, in particolare: cattiva condotta del personale, protezione inadeguata da altre persone private della libertà che

¹ Risposta scritta dell'NPM di Cipro al questionario per l'intervista al progetto. 10 giugno 2020

possono causare loro danni, cattive condizioni materiali, mancanza di attività o insufficiente fornitura di assistenza sanitaria. Le denunce si qualificano come tali indipendentemente dalla gravità dei problemi denunciati e dal fatto che possano costituire o meno un maltrattamento². Le denunce sono strumenti essenziali per porre rimedio alla violazione dei diritti dei detenuti. Di conseguenza, le strutture di detenzione devono disporre di procedure formali efficienti per consentire ai detenuti di registrare i reclami relativi al loro trattamento o alle condizioni di detenzione.

Il manuale tratta sia i reclami interni (presentati al personale e alla direzione del carcere) sia quelli esterni (inviati a un'istituzione indipendente dal penitenziario, ad esempio l'Istituto nazionale per i diritti umani, l'NPM o un'organizzazione della società civile che fornisce rappresentanza legale ai detenuti).

Il rapporto tra la questione della denuncia e la prevenzione della tortura diventa chiaro se pensiamo a un esempio: una lettera inviata a un detenuto al suo interlocutore può arrivare troppo tardi. Le ragioni possono essere di vario tipo. Ciò può avvenire a causa dell'eccessivo carico di lavoro del personale amministrativo, a causa di problemi sistemici che possono essere ricondotti principalmente a difetti normativi, come l'obbligo di controllare le lettere prima di inoltrarle ai detenuti, o a causa della violazione intenzionale delle regole relative alla consegna delle lettere da parte di alcuni membri del personale. Quest'ultima azione può avere varie radici: il *burnout* o i precedenti conflitti con il rispettivo detenuto possono far sì che un agente comprometta sistematicamente il rispetto dei diritti del detenuto. Se non esiste un sistema di reclamo interno o se non è efficace, il detenuto non sarà mai in grado di scoprire il motivo del ritardo nella consegna delle lettere, che potrebbe essere emotivamente stressante ed esigente, perché le uniche parole premurose per un detenuto potrebbero a volte provenire dai suoi partner e dai familiari al di fuori del penitenziario. L'incertezza sulle ragioni dei ritardi regolari o l'errata supposizione che siano causati intenzionalmente

² CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto Generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018

da alcuni membri del personale penitenziario potrebbe creare tensione, che potrebbe degenerare in violenza fisica tra il personale del carcere e i detenuti. È così che una questione minore, che non porterebbe mai a una situazione così estrema nel mondo esterno potrebbe finire per portare a ciò che viene qualificato come tortura o altre forme di maltrattamento dalle norme internazionali sui diritti umani. Medesime azioni possono avere un significato, una rilevanza e una conseguenza completamente diversa all'interno e all'esterno del sistema detentivo. Sarebbe possibile enumerare infiniti casi ipotetici - ma di fatto tipici della vita reale. Il significato di questo esempio è semplicemente che la funzione ultima di un sistema di denuncia e di prevenzione della tortura potrebbe essere sempre interconnessa, anche se tale relazione non è evidente a prima vista.

Pertanto, l'esistenza e la qualità di un sistema di denuncia in carcere è rilevante ai fini della prevenzione della tortura, il che significa, naturalmente, che i meccanismi di prevenzione della tortura hanno un ruolo nel monitoraggio e nell'analisi dei sistemi di denuncia e formulano raccomandazioni ogniqualvolta ciò sia giustificato³.

Come riassunto da Coyle e Fair, *"uno dei principali obiettivi dell'amministrazione penitenziaria in questo settore dovrebbe essere quello di evitare che una semplice richiesta si trasformi in un reclamo, o che un reclamo si trasformi in un reclamo formale, o che un reclamo si trasformi in un appello a un organo superiore"*⁴. Da un altro punto di vista, sistemi di reclamo appropriati proteggono anche il personale da accuse illecite e salvaguardano la reputazione dell'istituzione⁵.

Il basso numero di reclami non indica necessariamente la mancanza di problemi sistemici legati alle condizioni di detenzione. Le persone detenute possono astenersi dal presentare reclami a causa di rappresaglie o

³ Contributo di Balázs Tóth, Hungarian Helsinki Committee

⁴ Andrew Coyle - Helen Fair: A Human Rights Approach to Prison Management - Handbook for Prison Staff, ICPR, 2018, p 188

⁵ ODIHR dell'OSCE: Documento di orientamento sulle Nelson Mandela Rules, 2018, p. 31

comportamenti scoraggianti da parte del personale del carcere o degli altri reclusi. Raccogliere le prove della presenza di una cultura negativa nelle carceri in questo senso è estremamente difficile, per cui gli NPM possono trovarsi di fronte a sfide straordinarie, monitorando al contempo l'efficienza delle procedure di reclamo. Allo stesso tempo, è essenziale per gli NPM sostenere un sistema efficiente di procedure di reclamo, poiché i reclami dei detenuti sono indicatori importanti dei problemi sistemici legati alle condizioni di detenzione.

Il presente manuale fornisce una raccolta strutturata di standard internazionali e metodologie di monitoraggio per facilitare il lavoro degli NPM. Oltre ad un'analisi dei rapporti degli NPM, i risultati si basano sulle informazioni fornite dagli NPM in interviste e workshop incentrati sul tema delle procedure di reclamo nelle carceri. Il 27 e 30 aprile 2020 sono stati realizzati due workshop online e il 3 novembre 2020 si è tenuta una sessione finale di conferenza con la partecipazione di rappresentanti dei NPM, del mondo accademico, delle organizzazioni internazionali e della società civile. Gli eventi hanno fornito un forum di scambio sulle sfide pratiche nel monitoraggio dell'equità e dell'efficienza delle procedure di reclamo nelle carceri. Tutte le conclusioni comuni sono state riportate nel testo del presente manuale. Sono state condotte interviste online con 8 intervistati, esperti indipendenti, operatori del diritto e rappresentanti di 5 NPM (Croazia, Cipro, Ungheria, Slovenia, Paesi Bassi).

Il manuale si propone di presentare gli standard internazionali e le metodologie di monitoraggio in una struttura tematica costruita in linea con gli aspetti fondamentali delle procedure di reclamo, fornendo così un manuale facilmente accessibile che discute i principali foci delle attività di monitoraggio.

Standard internazionali

Gli standard internazionali e le linee guida professionali possono essere categorizzati in base alla posizione del detenuto nella procedura di reclamo e alla qualità della procedura lungo le seguenti rilevanti questioni: (1) il diritto di reclamo, (2) informazioni sul diritto di presentare un reclamo, (3) destinatari e punti di contatto per la presentazione del reclamo, (4) efficacia ed equità della procedura di reclamo, (5) gestione dei dati e (6) protezione contro le rappresaglie.

Sono queste le questioni sulle quali si possono riscontrare problemi ricorrenti, come quelli articolati dal CPT: mancanza o inadeguata informazione sulle procedure di reclamo, ritardi indebiti nell'esame dei reclami, mancanza di completezza, mancanza di indipendenza o imparzialità dei funzionari che si occupano dei reclami, o insufficiente protezione contro le intimidazioni o le rappresaglie⁶. Durante le visite di controllo, il CPT ha riscontrato diverse pratiche particolari di violazione dei diritti dei detenuti in relazione alla qualità della procedura di reclamo, come la mancanza di riservatezza (ad esempio, reclami scritti da consegnare o mettere in cassette per i reclami o in buste aperte⁷, la presenza di membri del personale mentre i giudici parlavano con i detenuti, con conseguente mancanza di reclami)⁸, la mancanza di indipendenza percepita⁹, la mancanza di efficacia (ad esempio,

⁶ CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto Generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018, 69

⁷ Relazione al Governo sloveno sulla visita in Slovenia effettuata dal CPT dal 28 marzo al 4 aprile 2017, CPT/Inf(2017)20, 73.; Relazione al Governo della Croazia sulla visita in Croazia effettuata dal CPT dal 14 al 22 marzo 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

⁸ Relazione al Governo della Croazia sulla visita in Croazia effettuata dal CPT dal 14 al 22 marzo 2017, CPT/Inf(2018)44, 70; Relazione al Governo sloveno sulla visita in Slovenia effettuata dal CPT dal 28 marzo al 4 aprile 2017, CPT/Inf(2017)20, 74.; Relazione al Governo rumeno sulla visita in Romania effettuata dal CPT dal 7 al 19 febbraio 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

⁹ Relazione al Governo russo sulla visita nella Federazione Russa effettuata dal CPT dal 21 maggio al 4 giugno 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.; Relazione al Governo rumeno sulla visita in Romania effettuata dal CPT dal 7 al 19 febbraio 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

manca di risposta ai reclami¹⁰, risposte sommarie ai reclami¹¹) o la mancanza di tempestività¹². Il CPT, durante le sue visite di monitoraggio, ha trovato varie forme di rappresaglie e minacce relative a reclami o pratiche scoraggianti, come la mancata trasmissione di reclami a organismi esterni, la minaccia per i detenuti di perdere i loro privilegi, come ad esempio il permesso di uscire¹³, il collocamento in isolamento disciplinare, la pressione sui detenuti affinché firmino false dichiarazioni per screditare i reclami presentati da altri detenuti¹⁴, o l'obbligo per i detenuti di consegnare i loro reclami in buste aperte¹⁵.

Al fine di affrontare i problemi ricorrenti legati alle denunce, specifiche norme internazionali sono contenute in fonti sia universali che regionali, tra cui le Standard Minimum Rules delle Nazioni Unite (Nelson Mandela Rules, NMR), le European Prison Rules (EPR), i rapporti del Comitato contro la tortura (CAT) e del CPT o le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ECtHR). Il presente manuale si limita alle norme generali sulle procedure di denuncia e non riguarda le norme specifiche applicabili in caso di accuse di maltrattamenti che dovrebbero portare a un'indagine penale.

¹⁰ Relazione al Governo di Cipro sulla visita a Cipro effettuata dal CPT dal 2 al 9 febbraio 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

¹¹ Relazione al Governo del Regno Unito sulla visita effettuata nel Regno Unito dal CPT dal 30 marzo al 12 aprile 2016, CPT/Inf(2017)9, 78.

¹² Relazione al Governo bulgaro sulla visita in Bulgaria effettuata dal CPT dal 25 settembre al 6 ottobre 2017, CPT/Inf(2018)15, 108.

¹³ Relazione al governo bulgaro sulla visita in Bulgaria effettuata dal CPT dal 25 settembre al 6 ottobre 2017, CPT/Inf(2018)15, 108

¹⁴ Relazione al Governo russo sulla visita nella Federazione Russa effettuata dal CPT dal 21 maggio al 4 giugno 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.

¹⁵ Relazione al Governo della Croazia sulla visita in Croazia del CPT dal 14 al 22 marzo 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

Il diritto di reclamo

Le prime persone che hanno il diritto di reclamare sono i detenuti stessi. Secondo le Mandela Rules, *"Ogni detenuto ha il diritto di presentare una richiesta o un reclamo in merito al suo trattamento, senza censura di merito, all'amministrazione penitenziaria centrale e alle autorità giudiziarie o ad altre autorità competenti, comprese quelle investite di poteri di controllo o di ricorso"*¹⁶. In una situazione ideale, il detenuto dovrebbe essere in grado di rivolgersi ai membri del personale competente, al direttore del penitenziario e alle autorità esterne con reclami sulle condizioni di detenzione o su qualsiasi forma di violazione dei diritti del detenuto. In pratica, vi sono casi in **cui il detenuto incontra ostacoli nell'esercizio del diritto di denuncia** e necessita di assistenza a causa di incapacità fisica, timore di rappresaglie o necessità di assistenza professionale. Di conseguenza, le norme internazionali prevedono **il diritto dei seguenti terzi a presentare un reclamo per conto del detenuto**.

Regolamento ONU e del Consiglio d'Europa [Regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti (MandelaRules), GA Res. 70/175, Allegato, 17 dicembre 2015, Regola 56, 4.; Regole penitenziarie europee, 70.10-12]	
In primo luogo, il detenuto	
Consulente/rappresentante legale	
Membro della famiglia del detenuto	Se né il detenuto né il suo rappresentante legale hanno possibilità di proporre reclamo
Organizzazione che si occupa dei diritti del detenuto	In questo caso è richiesta l'autorizzazione del detenuto
Qualsiasi altra persona sia a conoscenza del caso	

¹⁶ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Mandela Rules), GA Res. 70/175, Allegato, 17 dicembre 2015, Regola 56, 3.

Se il detenuto non può presentare un reclamo per qualsiasi motivo, non è tenuto a fornire alcuna prova della sua incapacità di presentarlo¹⁷. I familiari e gli altri visitatori possono svolgere un ruolo cruciale nell'esercizio efficiente del diritto di reclamo, ad esempio, possono facilitare l'accesso dei detenuti a una consulenza e a un'adeguata rappresentanza legale¹⁸.

Secondo il CPT, i parenti dei detenuti dovrebbero avere il diritto di presentare una denuncia scritta se la violazione dei diritti del detenuto può essere ragionevolmente presunta¹⁹. Il CPT si aspetta che gli organi di controllo esaminino a fondo i meccanismi di reclamo sia interni che esterni nelle strutture di detenzione che sono una condizione essenziale per la prevenzione delle violazioni dei diritti umani e dei maltrattamenti nelle carceri e in altri luoghi di detenzione²⁰.

¹⁷ Essex paper 3, Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Mandela Rules, Penal Reform International, 2017, p 114

¹⁸ ODIHR dell'OSCE: Documento di orientamento sulle Mandela Rules, 2018, p. 119

¹⁹ CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto Generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018, 77

²⁰ Jim Murdoch - Vaclav Jiricka: Combattere i maltrattamenti in carcere, CoE, 2016, Capitolo 8 - Reclami, ispezioni e il dovere di indagare, p. 80

Informazioni sul diritto di presentare un reclamo

I detenuti possono esercitare pienamente il loro diritto di denuncia solo se sono informati in modo chiaro e accessibile sulle violazioni dei diritti umani che possono essere affrontate con una denuncia e sulle regole formali da seguire nella sua presentazione. Questa condizione preliminare della capacità dei detenuti di utilizzare il loro diritto di denuncia è sancita in tutti i documenti internazionali pertinenti ed è stata un punto cruciale delle visite di controllo condotte dagli organi previsti dai trattati internazionali. **Le pratiche che violano il diritto dei detenuti a un'informazione adeguata** sono state identificate dal CPT attraverso le visite di monitoraggio, come la mancanza di consapevolezza dei detenuti sull'esistenza di meccanismi di reclamo interni ed esterni (ad esempio, le informazioni non sono state visualizzate nelle loro unità)²¹.

Specifici doveri dei penitenziari relativi al diritto all'informazione sulle procedure di reclamo sono previsti sia a livello universale che regionale dalle normative internazionali. Tutti gli aspetti del diritto all'informazione elencati di seguito sono essenziali per un esercizio efficiente del diritto di reclamo.

Regolamento ONU e del Consiglio d'Europa [Regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti (Regole di Nelson Mandela), GA Res. 70/175, Allegato, 17 dicembre 2015, Regola 54-55.; Regole penitenziarie europee, 23.3, 30.1-3, 37.6, 38.3, 70.4.]
Contenuto delle informazioni da fornire ai detenuti [al momento dell'ammissione + tutte le volte che è necessario in seguito; per iscritto + oralmente]
La legge penitenziaria e i regolamenti penitenziari applicabili
Diritti dei detenuti, compresi i metodi autorizzati per la ricerca di informazioni
Qualsiasi procedimento legale in cui sono coinvolti
Accesso alla consulenza legale, anche attraverso programmi di assistenza legale
Se vengono condannati, la pena da scontare e la possibilità di un rilascio anticipato

²¹ Relazione al Governo estone sulla visita in Estonia effettuata dal CPT dal 30 maggio al 6 giugno 2012, CPT/Inf(2014)1, 102.

Procedure per presentare richieste o reclami
Obblighi dei detenuti, comprese le sanzioni disciplinari applicabili
Tutte le altre questioni necessarie per permettere al detenuto di adattarsi alla vita del carcere
Disponibilità e accessibilità:
Le informazioni sono fornite in forma scritta e oralmente in una lingua che i detenuti comprendono
I detenuti sono autorizzati a tenere in loro possesso una versione scritta delle informazioni
Le informazioni sono disponibili nelle lingue più comunemente utilizzate in base alle esigenze della popolazione carceraria
Se un detenuto non capisce una delle lingue più comunemente usate, sarà fornita l'interpretazione
Informazioni specifiche sull'assistenza legale sono fornite ai detenuti che sono cittadini stranieri in una lingua che comprendono
Se un detenuto è analfabeta, l'informazione gli sarà trasmessa per via orale
I detenuti con disabilità sensoriali dovrebbero ricevere informazioni adeguate alle loro esigenze
I riassunti delle informazioni sono esposti nelle aree comuni del carcere
Le informazioni pratiche sulle procedure di richiesta e di reclamo devono essere comunicate in modo efficace a tutti i detenuti

Una questione chiave **al centro dell'applicazione del diritto all'informazione è l'accessibilità**. I detenuti sono informati oralmente, se necessario, e in un linguaggio semplice. Devono essere affrontate esigenze particolari, tra cui documenti informativi redatti in Braille, i formati di facile lettura e il linguaggio dei segni. L'obbligo degli Stati di garantire il rispetto del diritto dei detenuti all'informazione sulla procedura di denuncia è stato confermato anche dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT)²².

Le norme universali e regionali non differiscono in modo significativo per quanto riguarda il contenuto delle informazioni. Entrambe le norme si

²² Carta Essex 3, p. 114

riferiscono alle informazioni sui diritti e i doveri dei detenuti all'interno del carcere, alle norme disciplinari, alle regole delle richieste e delle procedure di reclamo e alla possibilità di assistenza legale. Tuttavia, le Norme europee sul carcere (European Prison Rules - EPR) a differenza dell'NMR, sottolinea che queste informazioni essenziali non dovrebbero essere fornite solo al momento dell'ammissione, ma in seguito con una certa frequenza. Il regolamento regionale insieme al Commentario delle European Prison Rules (EPR) fornisce un quadro normativo più dettagliato relativo alla disponibilità e all'accessibilità delle informazioni.

Come spiega il **Commentario** (EPR), gli ausili tecnologici, compreso un video introduttivo, possono essere utili per informare i detenuti sui loro diritti e doveri in modo accessibile. Occorre garantire ai detenuti un'informazione adeguata e continua. **Una comunicazione efficace** è essenziale per garantire che questi siano consapevoli del loro diritto alle richieste e ai reclami e degli aspetti pratici delle procedure da essi avviate. Una comunicazione efficace presuppone che si tenga conto delle **capacità linguistiche e mentali dei detenuti** e che si presti particolare attenzione all'informazione dei cittadini stranieri e dei detenuti disabili, compresi quelli con difficoltà psicologiche o di apprendimento²³. Questa regola deroga, in questi casi specifici, la presentazione per iscritto dei reclami. I detenuti analfabeti devono poter chiedere di incontrare il funzionario pubblico o l'agenzia competente per trasmettere la richiesta o il reclamo oralmente. Le autorità avrebbero poi - una volta ricevuta notizia in forma orale dal detenuto - l'obbligo di presentarla in forma scritta²⁴.

Inoltre, il **CPT** ha fornito una serie più dettagliata di prerequisiti per un'applicazione sufficiente del diritto all'informazione. In conformità con l'EPR, il Comitato ha sottolineato che i detenuti dovrebbero essere informati su tutte le forme di reclamo interne ed esterne, comprese le procedure di ricorso. I penitenziari dovrebbero fornire informazioni in formati semplici, di

²³ Commento alle norme penitenziarie europee, articolo 30

²⁴ Commento alle norme penitenziarie europee, articolo 70 del regolamento penitenziario

facile utilizzo e non con un linguaggio non legalistico, in modo che i detenuti abbiano una chiara comprensione delle modalità di esercizio del loro diritto di presentare un reclamo. **Strumenti di informazione appropriati** possono essere poster nelle aree comuni, una sezione sulle procedure di reclamo nel regolamento del carcere, opuscoli informativi rilasciati dagli organi di reclamo, o video informativi²⁵. **Particolare attenzione dovrebbe essere prestata alle persone con particolari esigenze**, come i minori, le persone con disabilità psicosociali e/o di apprendimento, o le persone che hanno problemi a capire, parlare, leggere o scrivere la lingua o le lingue ufficiali del paese interessato, compresi gli stranieri.

Destinatari e punti di contatto per la presentazione del reclamo

Regolamento ONU e del Consiglio d'Europa

[Mandela Rules, articolo 56; regolamento penitenziario europeo, 70.1]

²⁵ CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto Generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018, 79-80. Secondo Coyle e Fair, le informazioni sulle procedure di reclamo dovrebbero essere integrate nel pacchetto informativo fornito a ciascun detenuto all'arrivo al centro di detenzione e, se le risorse sono limitate, le norme e i regolamenti dovrebbero essere affissi su manifesti e fissati a una parete in un luogo ben visibile, come indicato da Coyle e Fair. Coyle - Fiera: 2018, p 117

Potenziali destinatari dei reclami
Il direttore del carcere
Il personale penitenziario autorizzato
I provveditori dell'amministrazione penitenziaria
L'amministrazione penitenziaria centrale, e qualsiasi altra autorità competente all'interno del sistema penitenziario
L'autorità giudiziaria, i magistrati di sorveglianza, altre autorità competenti e indipendenti con potere di controllo e di ricorso (i Garanti nazionali, regionali, comunali), i difensori civici, le associazioni che si occupano di tutela dei diritti delle persone private della libertà

Oltre ai **meccanismi di reclamo interno** (con il direttore del carcere e il personale carcerario autorizzato come potenziali destinatari), i detenuti dovrebbero avere la possibilità di rivolgersi alle autorità e agli organi indipendenti esterni al carcere per accedere a **procedure di reclamo esterne** (con i provveditori, l'amministrazione centrale del carcere, i difensori civici, le istituzioni nazionali per i diritti umani o le organizzazioni della società civile come potenziali destinatari).

L'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) ODIHR (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani) ha sottolineato nel suo commento sulla NMR che **tutti i potenziali destinatari devono essere disponibili e possono essere chiamati dai detenuti in qualsiasi momento e anche simultaneamente**, nei seguenti termini: *"I detenuti devono essere in grado di presentare richieste e reclami a tutti gli individui od organismi sopra elencati, in qualsiasi ordine. Non dovrebbe esserci l'obbligo di tentare una strada per richieste o reclami prima di accedere ad un'altra. Ai detenuti devono essere fornite informazioni chiare relativamente a chi indirizzare le richieste e i reclami e su come possono farlo"*²⁶. Il gruppo di esperti dell'Essex, nei commenti sulle Mandela Rules, ha richiamato l'attenzione su una particolare pratica di assunzione di personale non operativo definito

²⁶ ODIHR dell'OSCE: Documento di orientamento sulle Mandela Rules, 2018, p. 36

'**funzionari di contatto**', che possa essere considerato meno minaccioso e più accessibile per il detenuto. Tuttavia, il gruppo di esperti ha messo in guardia contro la nomina di responsabili come destinatari di reclami informali alla luce di potenziali abusi²⁷.

Il **commento delle norme penitenziarie europee** entra in ulteriori dettagli facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sottolineando che il **meccanismo di reclamo interno non soddisfa di per sé i requisiti di un rimedio efficace** ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁸. Le denunce possono essere presentate direttamente a un'istituzione esterna (autorità giudiziaria o altra autorità indipendente). Diversi organismi possono essere titolati a ricevere con mandati e procedure diverse a seconda delle circostanze e della legislazione nazionale, i reclami e le denunce, ma dovrebbero avere il potere di prendere decisioni vincolanti²⁹. Meccanismi di reclamo efficaci dovrebbero essere trasparenti e non discriminatori. Essi devono affrontare in modo sostanziale il problema al centro della denuncia e i detenuti dovrebbero avere la garanzia che i responsabili delle violazioni dei loro diritti siano chiamati a risponderne³⁰.

Persino le denunce scritte anche su un tovagliolo dovrebbero essere prese sul serio. L'esercizio del **diritto di denuncia o di domanda non dovrebbe essere limitato da condizioni preliminari formali applicate alla loro presentazione**. Per quanto riguarda la procedura interna di reclamo, secondo Coyle e Fair, ogni giorno lavorativo, il direttore del carcere o un funzionario designato dal direttore dovrebbe prendere in considerazione tutti i reclami. Idealmente, ai detenuti dovrebbe essere consentito di poter argomentare il contenuto della denuncia. Tuttavia, in caso di un numero elevato di reclami, dovrebbe essere

²⁷ Carta Essex 3, p 116

²⁸ Commento alle norme penitenziarie europee, articolo 70 del regolamento penitenziario

²⁹ 27a Relazione generale del CPT [CPT/Inf (2018) 4], paragrafo 71.

³⁰ ODIHR dell'OSCE: Documento di orientamento sulle Mandela Rules, 2018, p. 34

garantita la possibilità di presentazione scritta³¹. Nella realtà, nonostante le norme internazionali, sia a livello universale che regionale, prevedano che direttore e alte cariche degli istituti penitenziari debbano essere disponibili a ricevere denunce e reclami, i doveri d'ufficio potrebbero non consentirgli di essere disponibili quotidianamente.

Il CPT ha sottolineato l'importanza della **supervisione dei meccanismi interni di reclamo in generale da parte di organi esterni di controllo** (ad esempio, procuratori o giudici specializzati in questioni penitenziarie, difensori civici nazionali o tribunali amministrativi). Nel caso concreto, i reclami dovrebbero essere accettati da queste istituzioni esterne, indipendentemente dal fatto che siano presentati su un modulo di reclamo standard o su un modulo non standard. Gli organi esterni dovrebbero essere indipendenti e separati dagli organi responsabili delle persone private della libertà. È essenziale che essi siano e vengano percepiti come indipendenti³².

Sulla base dei risultati delle visite di monitoraggio, il CPT ha così interpretato un aspetto importante della **mancaza di reclami individuali alle istituzioni esterne**: *“La teorica assenza di denunce in un luogo di detenzione può significare che vi sia tra i detenuti un alto grado di soddisfazione. D'altro canto, può fornire un'indicazione del fatto che, per qualsiasi motivo, i detenuti non hanno fiducia nelle procedure di reclamo in questione. [... Gli organi indipendenti di reclamo] non dovrebbero limitarsi a vedere i detenuti che hanno espressamente richiesto di incontrarli, ma dovrebbero prendere l'iniziativa e visitare le aree di detenzione degli stabilimenti ed entrare in contatto con i detenuti. Coloro che esercitano la funzione di sorveglianza dovrebbero parlare con i detenuti e con il personale delle aree di detenzione ed effettuare controlli a campione delle pratiche e delle condizioni”*³³.

³¹ Coyle - Fiera: 2018, p. 118

³² CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018, 71-73, 79-84, 87

³³ Relazione al Governo della Croazia sulla visita in Croazia del CPT dal 14 al 22 marzo 2017, CPT/Inf(2018)44, 69-70.

Efficacia ed equità della procedura di reclamo

Il Sottocomitato dell'ONU per la prevenzione della tortura e il Relatore Speciale sulla Tortura hanno parimenti posto l'accento sull'**indipendenza, l'imparzialità, la percezione di equità, l'efficacia, la tempestività e la riservatezza della procedura di reclamo**³⁴. Il CAT delle Nazioni Unite sottolinea l'obbligo per gli Stati di assicurare che sia disponibile per i detenuti un efficace meccanismo di procedura di reclamo anche nelle sezioni di detenzione di alta sicurezza designate per i terroristi e i vertici delle associazioni criminali di stampo mafioso³⁵.

Regolamento ONU e del Consiglio d'Europa	
[Mandela Rules, articolo 56-57 del regolamento; regole penitenziarie europee, 70.1-8]	
Principi e requisiti fondamentali	
Comunicazione libera	con ispettori e osservatori esterni, senza la presenza del direttore o di qualsiasi altro membro del personale
Piena riservatezza, se richiesto dal denunciante	
Nessuna censura sul merito delle richieste e dei reclami	
Tempestività	
Diritto a una decisione motivata	
Diritto al ricorso a un'autorità giudiziaria o altra autorità	in caso di rifiuto o di ritardo ingiustificato
L'effettiva partecipazione dei detenuti	
Risoluzioni alternative delle controversie a cui dare priorità, se del caso	vietato in caso di maltrattamenti o di altre gravi violazioni dei diritti umani
Indagine efficace su denunce relative a maltrattamenti o morte	

³⁴ Carta Essex 3, p 116-117

³⁵ CAT: Osservazioni conclusive sul settimo rapporto periodico dei Paesi Bassi, CAT/C/NLD/CO/7, 18 dicembre 2018, 28.

A differenza del livello universale, il regolamento regionale prevede **la possibilità di risolvere le controversie in modo alternativo e informale**, ove opportuno, escludendo i casi di maltrattamento o di altre gravi violazioni dei diritti umani. Secondo il **Commento del regolamento penitenziario europeo** (di seguito Commento), il compito di mediazione può essere affidato a un comitato di vigilanza locale o a un'autorità giudiziaria. Se il conflitto non viene risolto con la mediazione, il detenuto dovrebbe comunque essere autorizzato a presentare un reclamo formale³⁶. I detenuti hanno **il diritto di ricorrere in appello** se il loro reclamo viene respinto e il Commento aggiunge che, qualora le denunce siano ritenute giustificabili, le autorità carcerarie dovrebbero adottare **misure specifiche per andare a sanare le condizioni che hanno portato al reclamo**³⁷. Per quanto riguarda la **tempestività**, Coyle e Fair hanno sottolineato il diritto dei detenuti di essere informati se il loro reclamo non viene trattato a tempo debito a causa della complessità del caso. In questo caso, al detenuto interessato dovrebbero essere fornite informazioni sulla durata della procedura. La rapidità del procedimento può variare di caso in caso a seconda del contenuto delle denunce: un'accusa di tortura o di trattamento inumano richiede una maggiore urgenza e un'azione immediata³⁸.

Problemi ricorrenti che riflettono la mancanza di equità della procedura di reclamo sono stati identificati dal CPT attraverso visite di monitoraggio, come la mancanza di fiducia dei detenuti nel sistema di reclamo interno (dovuta al fatto che, anche se le caselle di reclamo chiuse erano disponibili, i loro reclami non hanno mai ricevuto risposta o, in diversi casi, i reclami sono stati strappati davanti ai loro occhi)³⁹. Il **CPT** ha sottolineato che il meccanismo di reclamo interno dovrebbe essere immediatamente accessibile ai detenuti. I reclami possono essere inizialmente presentati oralmente e registrati da un

³⁶ Commento alle norme penitenziarie europee, articolo 70 del regolamento penitenziario

³⁷ Ibidem

³⁸ Coyle - Fiera: 2018, p 118-119

³⁹ Relazione al Governo di Cipro sulla visita a Cipro effettuata dal CPT dal 2 al 9 febbraio 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

membro del personale in servizio. L'**accesso diretto e la riservatezza nelle procedure interne di reclamo** possono essere garantiti da caselle di reclamo chiuse a chiave accessibili ai denunciati in luoghi appropriati, che devono essere aperte solo da persone appositamente designate per garantire la riservatezza dei reclami. Lo staff che ha persone private della libertà personale direttamente sotto la propria responsabilità non dovrebbe essere in grado di poter filtrare i reclami.

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

- Secondo il ragionamento della CEDU (in relazione alle denunce presentate ad un pubblico ministero e ai sensi dell'articolo 13 della CEDU), l'**effettiva partecipazione dei detenuti alla procedura di denuncia** è una condizione preliminare della sua efficacia. Il fatto che il procuratore che controlla le strutture di detenzione non fosse obbligato ad ascoltare il denunciante è stato qualificato dalla Corte come una lacuna procedurale⁴⁰.
- Anche la CEDU ha ritenuto che la **tempestività** sia un prerequisito per un procedimento efficace⁴¹.
- Per quanto riguarda i **procedimenti preventivi e compensativi**, la CEDU ha trovato i rimedi interni di maggior valore che porrebbero **fine alla continua violazione** dell'articolo 3 della CEDU attraverso il miglioramento delle condizioni materiali di detenzione. Tuttavia, i detenuti dovrebbero avere **un diritto esecutivo al risarcimento** per le condizioni di detenzione disumane. La **prospettiva di un futuro risarcimento non legittima la violazione dell'articolo 3** e quindi

⁴⁰ Ananyev e altri contro la Russia, nn. 42525/07 e 60800/08, par. 104; Neshkov e altri contro la Bulgaria, nn. 36925/10 e altri, par. 212.

⁴¹ La Corte ha dichiarato in un caso della Croazia che "non rispondendo al reclamo del richiedente per otto mesi che il richiedente ha trascorso nelle stesse condizioni, le autorità nazionali non hanno rispettato il requisito della tempestività". Longin c. Croazia, n. 49268/10, paragrafo 41.

indebolisce l'obbligo giuridico degli Stati di adeguare i loro standard di detenzione ai requisiti della Convenzione. **Affinché un rimedio preventivo in materia di condizioni di detenzione dinanzi a un'autorità amministrativa sia efficace**, l'autorità deve (a) essere indipendente dalle autorità responsabili del sistema penitenziario, (b) garantire l'effettiva partecipazione dei detenuti all'esame delle loro rimostranze, (c) assicurare un trattamento rapido e diligente dei ricorsi dei detenuti, (d) disporre di un'ampia gamma di strumenti giuridici per sradicare i problemi che sono alla base di tali reclami, e (e) essere in grado di rendere a tempo debito decisioni vincolanti ed esecutive. **Per quanto riguarda i rimedi compensativi relativi alle** condizioni di detenzione, siano essi giudiziari o amministrativi, l'onere della prova imposto al ricorrente non dovrebbe essere eccessivo. Mentre ai detenuti può essere richiesto di presentare un'argomentazione *prima facie* e di produrre prove facilmente accessibili, come una descrizione dettagliata delle condizioni contestate, le dichiarazioni dei testimoni o le denunce e le risposte delle autorità carcerarie o degli organi di controllo, spetta poi alle autorità confutare le accuse⁴².

Gestione dei dati

Per quanto riguarda la gestione dei dati relativi alle denunce di tortura e maltrattamenti, il **CAT delle Nazioni Unite** esorta gli Stati sotto esame a compilare e pubblicare regolarmente informazioni statistiche disaggregate e

⁴² Neshkov e altri c. Bulgaria, nn. 36925/10 e segg., nn. 97-98, 183-184; Varga e altri c. Ungheria, nn. 14097/12 e segg.

complete relative a tutte le denunce e i rapporti ricevuti⁴³. L'analisi sistematica delle denunce ricevute facilita l'identificazione di problemi ricorrenti nel sistema detentivo.

Una gestione affidabile e approfondita dei reclami dovrebbe far parte di un sistema generale ed efficiente di gestione dei dati che è il prerequisito di una gestione efficiente di qualsiasi penitenziario e struttura detentiva e del rispetto dei diritti umani dei detenuti, come delineato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC)⁴⁴.

Regolamento CoE [Regole penitenziarie europee, 70.13]
L'autorità penitenziaria tiene un registro delle richieste e dei reclami presentati
I principi di riservatezza e...
...di sicurezza devono essere rispettati

Il commento del Regolamento penitenziario europeo sottolinea che i reclami devono essere registrati a beneficio dell'amministrazione penitenziaria e dell'ispezione degli organi di controllo⁴⁵. Inoltre, il **CPT** delinea i seguenti standard. **Il registro dovrebbe includere** i nomi dei denunciati, il tipo e l'oggetto dei reclami, l'esito della procedura di reclamo e di qualsiasi procedura di ricorso, le azioni di follow-up intraprese per porre rimedio alla situazione contestata e qualsiasi risarcimento fornito ai denunciati.

I registri aiutano la direzione del carcere a identificare:

- Membri del personale a cui si riferiscono molteplici lamentele;
- Alcune categorie di detenuti che non presentano quasi mai reclami formali;

⁴³ CAT: Osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, CAT/C/GBR/CO/6, 7 giugno 2019, 14.

⁴⁴ UNODC: Manuale per i dirigenti delle carceri, ONU, 2010, p 94

⁴⁵ Commento alle norme penitenziarie europee, articolo 70 del regolamento penitenziario

- Problematicità da affrontare a livello generale; e
- Situazioni di malcontento all'interno del carcere.

Tutto il personale dovrebbe essere formato sull'importanza del sistema dei reclami e sul suo ruolo all'interno di tale sistema⁴⁶.

Protezione contro le rappresaglie

Il diritto di presentare un reclamo e una procedura di reclamo efficace può essere esercitato solo se il detenuto non teme alcuna forma di rappresaglia, intimidazione o qualsiasi conseguenza negativa (ad esempio minacce, isolamento o altre misure scoraggianti, come il trasferimento in una cella vuota). La norma secondo cui i detenuti non devono essere puniti in alcun modo per aver presentato un reclamo è sancita sia dalla normativa universale che da quella europea⁴⁷. Il gruppo di esperti dell'Essex ha citato la raccomandazione del CAT delle Nazioni Unite sulle misure di protezione disponibili (ad es. trasferimento, sicurezza in loco, linee telefoniche dirette o ordini giudiziari di protezione) volte a prevenire tali ritorsioni⁴⁸.

Sulla base delle esperienze di monitoraggio, il CPT sottolinea che qualsiasi informazione che suggerisca che un detenuto sia stato oggetto di minacce e/ o rappresaglie per aver esercitato il suo diritto di presentare denunce dovrebbe portare ad un'indagine approfondita dell'incidente e ad una sanzione adeguata⁴⁹. Il CPT ha rilevato **una correlazione diretta tra la prevalenza di maltrattamenti in uno specifico luogo di detenzione e i rischi di intimidazioni e rappresaglie durante le visite di monitoraggio**. Sottolinea che tutto il personale che lavora per le strutture di detenzione deve essere

⁴⁶ Relazione al Governo di Cipro sulla visita a Cipro effettuata dal CPT dal 2 al 9 febbraio 2017, CPT/Inf(2018)16, 106. CPT: Meccanismi di reclamo - Estratto dal 27° Rapporto generale del CPT, CPT/Inf(2018)4-parte, 2018, 90.

⁴⁷ Mandela Rules, articolo 57, 2. Regole penitenziarie europee, 70.9

⁴⁸ Carta Essex 3, p. 118

⁴⁹ Relazione al Governo russo sulla visita nella Federazione Russa effettuata dal CPT dal 21 maggio al 4 giugno 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.

informato che le massime autorità rimangono vigili per garantire che i detenuti che desiderano comunicare con il Comitato in merito alle loro denunce non saranno soggetti ad alcun tipo di intimidazione o rappresaglia, e **chiunque tra il personale agisca contro questa norma, sarà severamente punito**. A questo proposito possono essere avviate ulteriori misure preventive specifiche per adottare regole che **vietino alla direzione e al personale di prendere nota dei nomi delle persone intervistate** da organismi di controllo esterni. In caso di necessità, le **vittime di rappresaglie, con il loro consenso, possono essere trasferite in un altro centro di detenzione**⁵⁰.

⁵⁰ 24° Rapporto Generale del CPT, CoE, 1 agosto 2013-31 dicembre 2014, 21-23

Il ruolo degli NPM

Gli NPM possono affrontare sfide straordinarie, mentre controllano l'efficienza delle procedure di reclamo. Allo stesso tempo, è essenziale per loro sostenere un sistema di procedure di reclamo efficiente, poiché i reclami dei detenuti sono indicatori importanti dei problemi sistemici legati alle condizioni di detenzione, e gli NPM hanno un ampio mandato e l'autorità per indagare su potenziali lacune e rilevare le inefficienze del sistema di denuncia nelle carceri.

Il presente capitolo fornisce un elenco di domande e una serie di raccomandazioni relative alle metodologie di monitoraggio. I risultati si basano, tra l'altro, sulle discussioni avvenute durante il workshop online del progetto e sulle interviste condotte con i rappresentanti degli NPM europei e gli esperti sulle condizioni di detenzione e delle pratiche di monitoraggio.

Informazioni sul diritto di presentare un reclamo

Esame dei fascicoli

I singoli fascicoli includono dichiarazioni firmate dai detenuti che provano che al momento dell'ingresso hanno ricevuto informazioni scritte e accessibili oralmente sui loro diritti, compreso il diritto di presentare reclami?

Un modo ovvio per dimostrare che i detenuti sono adeguatamente informati sui loro diritti al momento dell'ammissione è quello di fornire un modulo sul quale, con la loro firma, possono dichiarare che siano state loro fornite informazioni accessibili. Ciò non significa che ogni detenuto abbia ricevuto informazioni accessibili in base a potenziali esigenze particolari (per disabilità o analfabetismo), ma i moduli firmati servono come prima garanzia del rispetto del diritto all'informazione dei detenuti. Gli NPM dovrebbero

accedere ai fascicoli relativi alle strutture di detenzione che vanno a monitorare⁵¹.

Tutte le informazioni essenziali sono incluse nelle informazioni scritte fornite ai detenuti al momento dell'ammissione?

Secondo gli standard internazionali, queste informazioni comprendono la legge penitenziaria e i regolamenti penitenziari applicabili, i diritti dei detenuti, compreso l'accesso alla consulenza legale, le norme procedurali per la presentazione di richieste o reclami, gli obblighi dei detenuti, comprese le sanzioni disciplinari applicabili, tutte le altre questioni necessarie per consentire al detenuto di adattarsi alla vita del carcere.

Le informazioni scritte sono fornite nelle lingue straniere più comunemente usate?

La lingua straniera più comunemente usata dovrebbe essere identificata in base alle esigenze della popolazione carceraria dell'istituto penitenziario specifico⁵².

⁵¹ Nella loro risposta scritta al questionario per l'intervista del progetto, i NPM di Cipro hanno riferito sul loro approccio sistematico a questo proposito. I fascicoli dei detenuti vengono sistematicamente esaminati dal team dell'NPM per verificare se contengono moduli che i detenuti hanno firmato per confermare la ricezione delle informazioni sul diritto di reclamo.

⁵² In Germania, tutte le procedure ufficiali devono essere eseguite in tedesco. L'esperta intervistata Christine Graebisch (Università di Scienze Applicate e Arti di Dortmund, intervista del 20 maggio 2020) ha menzionato il caso di un suo cliente detenuto, che non è riuscito a presentare un reclamo in inglese. Un'altra parte problematica della storia è che si è rivolto anche al difensore civico con la sua denuncia, ma il difensore civico lo ha respinto dicendo che possono trattare solo denunce scritte in tedesco, e gli ha consigliato di chiedere a un compagno di cella di tradurre la sua denuncia. Questo approccio viola gravemente le norme internazionali sul diritto all'informazione.

La relazione annuale 2016 della NPM norvegese fa luce sulla questione, come segue: "molti dei detenuti stranieri con cui il NPM ha parlato hanno espresso un alto grado di frustrazione per non aver ricevuto o compreso informazioni importanti all'arrivo. Alcuni detenuti stranieri hanno dichiarato di doversi affidare ad altri detenuti per ottenere informazioni. Un'informazione inadeguata sulle procedure e sui diritti può contribuire a far sentire i detenuti insicuri, specialmente i detenuti stranieri che sono spesso lontani dalla loro famiglia e dalla rete sociale e possono sentirsi isolati a causa della mancanza di informazioni".

https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_FOREBYGGENH_A%CC%8ARSMLD_ENGELSK_2016_WEB.pdf, p.21

La decisione di rigetto del ricorso nella procedura interna del reclamo contiene anche informazioni sul diritto di ricorso in appello?

Non è sufficiente che i detenuti siano informati sul loro diritto di ricorso e delle sue condizioni preliminari al momento dell'ammissione in carcere. Ma devono ricevere informazioni sulla possibilità di ricorso e sulle sue procedure ad ogni singola procedura di reclamo. Le regole per l'esercizio del diritto di ricorso e i relativi termini devono essere spiegati nella motivazione scritta⁵³.

I detenuti sono adeguatamente informati sulle modifiche sostanziali delle norme relative alle procedure interne di reclamo o ai rimedi compensativi giudiziari?

In caso di modifiche ampie e sistematiche delle regole sulle condizioni di detenzione e su eventuali procedure per ricorrere qualora si reputi la sussistenza di una o più violazioni, tutti i detenuti dovrebbero essere informati per iscritto e in modo accessibile sulle nuove regole. Un cambiamento sistematico delle regole dei mezzi di ricorso può essere il risultato dell'esecuzione della raccomandazione di un organismo di controllo nazionale o internazionale, o di una sentenza emessa da un tribunale nazionale o internazionale superiore⁵⁴. I detenuti devono essere a conoscenza

⁵³ In Germania, le regole del ricorso non compaiono nelle decisioni scritte emesse nelle procedure interne di reclamo. Di conseguenza, non tutti i detenuti ne sono a conoscenza una volta ricevuta la decisione di rigetto del loro reclamo. Intervista a Christine Graebisch (Università di Scienze Applicate e Arti di Dortmund), online, 20 maggio 2020

⁵⁴ In Ungheria, in seguito alla sentenza pilota emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Varga e altri contro l'Ungheria (nn. 14097/12 e segg.), è stata introdotta una nuova procedura giudiziaria di compensazione. Una condizione preliminare per l'accoglimento dell'istanza al tribunale è la corretta presentazione di una denuncia al direttore del carcere in cui il richiedente è detenuto. La Direzione nazionale penitenziaria ha emanato l'istruzione che tutte le carceri devono informare i detenuti di questo e di tutte le altre norme relative alla nuova procedura di compensazione. I detenuti dovevano dichiarare per iscritto di essere stati adeguatamente informati. In pratica, come ha detto un avvocato praticante intervistato (Intervista online, 28 aprile 2020), i detenuti non sono stati informati, non ha avuto alcun cliente che sarebbe stato informato delle regole della nuova procedura. Quando ha chiesto al tribunale di obbligare le carceri a dimostrare che i detenuti erano stati correttamente informati, di solito i tribunali si sono rifiutati di farlo. La spiegazione del giudice è stata che si può presumere che le carceri abbiano rispettato l'obbligo di informare i detenuti, e non è necessaria alcuna procedura probatoria al riguardo. Nella sua prassi, un solo giudice ha chiesto al carcere informazioni rilevanti per il caso. Anche questo giudice ha ritenuto sufficiente chiudere la questione senza ulteriori prove che il carcere dichiarasse di aver fornito le informazioni necessarie ai detenuti.

delle norme aggiornate, valide e applicabili. La diligente e ampia diffusione di informazioni sulle nuove norme è essenziale per un esercizio efficace del diritto di presentare un reclamo.

Dagli archivi emergono categorie di detenuti che non presentano alcun reclamo?

Il basso numero di reclami da parte di alcune specifiche categorie di detenuti (ad esempio, stranieri o disabili) può essere un indicatore della mancanza di consapevolezza delle possibilità di reclamo. Nel caso in cui un NPM rilevi un fenomeno di questo tipo, la questione dovrebbe essere ulteriormente approfondita attraverso colloqui con i membri del gruppo specifico di detenuti interessati.

Monitoraggio delle strutture carcerarie

Le regole detentive sono disponibili negli spazi aperti comuni o consegnate con volantini? Comprendono non solo gli obblighi, ma anche i diritti dei detenuti?

Le informazioni scritte sui diritti dei detenuti, compreso il diritto di richiedere e presentare reclami, dovrebbero essere accessibili in ogni sezione del carcere e in ogni ala delle strutture di detenzione. Gli NPM dovrebbero controllare seriamente se i detenuti sono in qualche modo ostacolati nell'accesso alle regole del carcere.

Le regole del carcere e le regole di base sull'esecuzione della pena sono disponibili nelle lingue straniere più comunemente usate nel centro di detenzione monitorato?

Sono disponibili per i detenuti banche dati, manuali sulle norme di legge vigenti in materia di condizioni di detenzione?

A causa della possibilità che sia potenzialmente limitato l'accesso alle banche dati elettroniche, dovrebbe essere garantito almeno quello a manuali aggiornati, a linee guida, che introducono le norme giuridiche nazionali e internazionali applicabili in materia di condizioni di detenzione⁵⁵. Gli NPM possono avviare una cooperazione tra rappresentanti esperti del mondo accademico e della società civile affinché nelle carceri vi sia accesso a copie dei manuali e dei relativi rapporti da loro pubblicati.

Il personale del carcere riceve una formazione professionale e interattiva sul tema dell'accessibilità delle informazioni e del plain language?

L'obbligo di fornire informazioni scritte è più facile da rispettare. Al tempo stesso, il personale del carcere deve avere le competenze necessarie per fornire ai detenuti informazioni orali sui loro diritti e sulle regole della casa in modo accessibile. L'NPM dovrebbe monitorare se queste competenze sono sviluppate attraverso corsi di formazione tenuti da esperti specializzati. Le competenze richieste dovrebbero essere specificamente identificate nelle raccomandazioni dell'NPM. Se possibile, gli NPM possono proporre alle autorità competenti o all'istituzione nazionale per i diritti umani di mappare e attivare l'azione di esperti e istituzioni competenti nel campo del linguaggio semplice e della formazione professionale.

Interviste

Tutti i detenuti sono informati sul loro diritto di presentare un reclamo/denuncia e sulle regole di una procedura di reclamo?

⁵⁵ Un'esperta tedesca ha condiviso la sua esperienza durante il colloquio per il progetto, che ha offerto in dono alle biblioteche carcerarie la sua monografia accessibile (sul sistema penitenziario domestico e sugli standard applicabili alle condizioni di detenzione), ma hanno rifiutato l'offerta. Intervista a Christine Graebisch (Università di Scienze Applicate e Arti di Dortmund), online, 20 maggio 2020

La non efficacia nell'informazione fornita dal personale penitenziario che spesso non risulta adeguata a tutte le categorie di detenuti può derivare dalla legislazione nazionale, ad esempio, se i diritti degli imputati in custodia cautelare sono sanciti da un regolamento legale diverso da quello sull'esecuzione delle pene⁵⁶. In questi casi, gli NPM dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di avviare una modifica della legislazione nazionale al fine di fornire agli individui detenuti in custodia cautelare gli stessi diritti di quelli dei detenuti condannati.

I detenuti sono informati del loro diritto di avanzare richieste e proporre reclami al momento dell'ingresso in carcere, se necessario, sia in forma scritta che orale?

L'accesso a informazioni orali accessibili può essere facilitato dagli assistenti sociali. Nei colloqui con i detenuti, è essenziale che l'NPM verifichi se i detenuti hanno effettivamente compreso le regole del diritto di richiesta e di reclamo. Non è sufficiente verificare se i detenuti sono a conoscenza delle regole al momento del colloquio, poiché potrebbero essere stati informati dai loro compagni di cella una volta integrati nella comunità dei detenuti. Le strutture di detenzione non possono fare affidamento su altri detenuti nella speranza e nell'ipotesi che essi informino i detenuti nuovi giunti. Il personale penitenziario ha l'obbligo di fornire informazioni accessibili a tutti i detenuti, e

⁵⁶ In Croazia, solo il codice di procedura penale prevede norme sulla custodia cautelare. Tuttavia, questo codice non include i diritti dei detenuti in custodia cautelare relativi alle condizioni di detenzione. Pertanto, essi non ricevono alcuna informazione scritta sulle condizioni di detenzione né il diritto di presentare un reclamo al momento dell'ammissione e in contrapposizione ai detenuti condannati. Il NPM croato si è rivolto al Ministero della Giustizia proponendo la modifica della legge per garantire i diritti delle persone detenute in custodia cautelare. Intervista con Anica Tomšić-Stojkowska (NPM croato), online, 22 maggio 2020

gli NPM devono impegnarsi per una valutazione approfondita della pratica in questione⁵⁷.

I detenuti comprendono chiaramente le regole dell'istituto, comprese le regole delle richieste e le procedure di reclamo?

Gli NPM devono verificare con vigore, attraverso colloqui individuali, se i detenuti comprendono chiaramente in quali casi, come e a chi possono rivolgersi internamente ed esternamente se hanno una richiesta da avanzare o un reclamo da presentare, e cosa possono fare se la loro richiesta o reclamo sono stati respinti. Se hanno capito, ciò non significa automaticamente che il personale del carcere abbia rispettato l'obbligo di informare correttamente i detenuti. Allo stesso tempo, la mancanza di una chiara comprensione nel caso di più detenuti può essere un forte indicatore del fallimento in questo senso.

I detenuti con esigenze particolari comprendono chiaramente le regole delle richieste e delle procedure di reclamo?

Particolare attenzione dovrebbe essere prestata ai detenuti con esigenze particolari, ad esempio ai detenuti analfabeti, ai disabili, ai minori o agli stranieri. La redazione delle regole in un linguaggio semplice e accessibile è un elemento essenziale per far valere il diritto all'informazione.

⁵⁷ Una delle intervistate dell'NPM ha condiviso il suo punto di vista secondo cui i monitor dell'NPM che conducono le interviste con i detenuti "percepiscono" quanto sono informati sulle regole della casa e sulle regole di una procedura di reclamo. Monitorano anche le informazioni scritte fornite ai detenuti, e poi vengono a conoscenza di tutti i dettagli mentre si integrano nella comunità dei detenuti. In molti casi, gli osservatori dell'NPM hanno scoperto che ai detenuti erano state fornite informazioni scritte, che sono state poi spiegate dai loro compagni di cella. Intervista a Katalin Haraszti (NPM ungherese), online, 27 aprile 2020

Destinatari e punti di contatto per la presentazione del reclamo

Esame dei fascicoli

I reclami individuali inviati al difensore civico o alle organizzazioni della società civile indicano un problema sistemico per quanto riguarda la procedura interna di reclamo in uno specifico carcere?

In entrambi i casi: se l'NPM opera in modo indipendente dal difensore civico o integrato con questo, l'NPM può collaborare con il dipartimento reclami individuali del difensore civico ottenendo informazioni sui reclami individuali in arrivo. La stessa prassi può essere mantenuta nell'ambito della cooperazione con le organizzazioni della società civile incaricate di rappresentare i detenuti nelle procedure di reclamo⁵⁸. Ulteriori utili informazioni preliminari possono essere ottenute dai rapporti di organizzazioni internazionali e dai media. Sulla base dell'analisi degli schemi tracciati dai singoli reclami e di altre risorse informative, l'NPM può dare priorità a particolari aree di detenzione o a particolari categorie di detenuti che richiedono un'attenzione particolare durante la visita di monitoraggio.

⁵⁸ Ad esempio, il NPM sloveno mantiene una proficua collaborazione con le organizzazioni della società civile non solo per quanto riguarda lo scambio di informazioni, ma anche attraverso la loro inclusione nelle visite di monitoraggio dell'NPM. Le ONG sono invitate a collaborare attraverso un invito pubblico. Il NPM seleziona le ONG competenti per la cooperazione, e poi le ONG selezionate nominano i loro collaboratori per contribuire al lavoro dell'NPM come esperti (attualmente, più di 40 esperti di 9 ONG sono coinvolti nella cooperazione ufficiale con il NPM). Nel caso di una specifica visita di monitoraggio, il NPM seleziona gli esperti di questa lista per partecipare alla visita di monitoraggio. Essi concludono un accordo speciale con il NPM, firmano una dichiarazione di riservatezza e diventano membri a pieno titolo del team di monitoraggio dell'NPM.

Informazioni scritte inviate dal NPM sloveno; Intervista a Ivan Šelih (NPM sloveno), online, 25 maggio 2020.

Il NPM croato ha attualmente rapporti di cooperazione con 15 ONG. I membri del personale delle ONG sono coinvolti in modo analogo nelle visite di monitoraggio. Il NPM croato ha condiviso un'ulteriore esperienza positiva. Una ONG ha condotto una visita di monitoraggio incentrata sulle condizioni di salute delle detenute. La stessa ONG non ha avuto la capacità di fornire una rappresentanza ad alcuni detenuti che hanno condiviso le loro lamentele individuali durante la visita di monitoraggio. Di conseguenza, l'ONG ha presentato tutti questi reclami al NPM.

Intervista con Anica Tomšić-Stojkowska (NPM croato), online, 22 maggio 2020

Il direttore del carcere era disponibile per reclami diretti?

La questione se il direttore del carcere sia effettivamente disponibile per le denunce dirette dei detenuti può essere esaminata guardando ai relativi fascicoli, poiché, idealmente, tutti i colloqui con il direttore del carcere dovrebbero essere debitamente registrati⁵⁹ in modo che gli organi di controllo esterni, compreso l'NPM, abbiano accesso ai dettagli. Se tale pratica di registrazione manca, l'NPM dovrebbe considerare la possibilità di proporre l'introduzione dell'obbligo di registrare ogni colloquio nell'ambito delle procedure interne di reclamo. Ovviamente, il direttore del carcere è l'unico destinatario adeguato dei reclami che riguardano problemi che rientrano nell'ambito delle sue attività e delle sue competenze⁶⁰.

Gli altri membri del personale del carcere erano disponibili e accessibili per le lamentele e le richieste dei detenuti?

Monitoraggio delle strutture detentive

Che tipo di lamentele ricevono lo psicologo, i cappellani, gli assistenti sociali o gli insegnanti?

Anche se queste figure non sono destinatarie ufficiali di reclami che non hanno a che fare con la salute, può essere utile chiedere loro informazioni

⁵⁹ Una raccomandazione di Ivan Šelih (NPM sloveno) nell'intervista online del 25 maggio 2020

⁶⁰ Nella Repubblica Ceca nel 2016, l'area dei servizi sanitari che interessano i detenuti, il difensore pubblico dei diritti in qualità di NPM, ha segnalato la mancanza di un rimedio efficace, definendo il sistema di reclamo "assurdo [...] per quanto riguarda il fornitore di servizi sanitari, dove i reclami ai sensi dell'articolo 93 (5) della legge sui servizi sanitari sono generalmente risolti dal direttore del carcere- una persona senza qualifica medica che, inoltre, richiede l'approvazione del paziente per ispezionare le sue cartelle cliniche. Mi sono imbattuto più volte in casi in cui i detenuti hanno rifiutato al direttore del carcere di permettere al direttore del carcere di ispezionare le loro cartelle cliniche, il che ha reso il reclamo impossibile da risolvere".

Carceri - Rapporto sulle visite sistematiche effettuate dal difensore pubblico dei diritti, 2016. p 26.

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/2016_prisons.pdf

non solo su questioni e aspetti che rientrano nell'ambito delle loro attività, ma anche su reclami quotidiani, che non sono considerati significativi in senso medico. Possono essere all'interno degli istituti le figure a cui i detenuti si rivolgono con maggiore fiducia. Ad esempio, si dovrebbero porre ulteriori domande se, alla domanda su che tipo di disturbi lamentano quotidianamente i detenuti, il medico risponde che i disturbi riguardano per lo più questioni non significative, come ad esempio un po' di mal di testa o di denti. È un indicatore del fatto che i detenuti si rivolgono al medico con fiducia e probabilmente condividono con lui i reclami non medici su problemi che idealmente dovrebbero essere inclusi nei reclami interni ufficiali indirizzati alla direzione del carcere. Questo la dice lunga sulla mancanza di fiducia nella direzione del carcere, sulle ragioni del basso numero di reclami interni ufficiali e sui problemi quotidiani dell'istituto⁶¹.

Le procure e gli organi giudiziari sono efficienti nel monitorare le carceri o nel fornire un efficace rimedio legale ai detenuti i cui diritti sono stati violati?

Anche se molti NPM non hanno il diritto di esaminare e commentare ufficialmente il funzionamento delle procure e dei tribunali⁶², se durante una visita di controllo vengono rilevati da parte dell'NPM errori o comportamenti scorretti, è opportuno richiamare l'attenzione del difensore civico o dell'Istituzione Nazionale indipendente per i Diritti Umani (NHRI) sulla questione, che può quindi proseguire con le azioni appropriate in conformità con il più ampio mandato dei difensori civici/NHRI⁶³. Inoltre, la formazione professionale sull'importanza di una corretta gestione delle denunce dei detenuti e sui suoi aspetti pratici può essere raccomandata dagli NPM alle

⁶¹ Intervista a Gergely Fliegauf (criminologo, psicologo, Ungheria), online, 28 aprile 2020

⁶² La NPM francese ha il diritto di rivedere il monitoraggio del carcere e la gestione dei reclami da parte dei servizi dell'accusa.

Intervista a Gergely Fliegauf (criminologo, psicologo, Ungheria), online, 28 aprile 2020

⁶³ Come suggerito dal NPM sloveno nella risposta scritta.

In termini di buon governo, il difensore civico ha il diritto di proporre per legge un modo per porre rimedio all'irregolarità, di ripetere una procedura e di suggerire un risarcimento per i danni causati dall'irregolarità. Il difensore civico può anche proporre un procedimento disciplinare nei confronti del dipendente dell'autorità competente responsabile dell'irregolarità riscontrata.

autorità giudiziarie, anche se non hanno il diritto di riesaminare il funzionamento di questi organi.

Interviste

A chi si rivolgono i detenuti per la prima volta con le loro richieste e le loro lamentele?

Una domanda aperta (ad esempio: "Cosa fareste se aveste un problema?") può facilitare l'identificazione delle persone più fidate a cui i detenuti si rivolgono con le loro richieste e reclami, e le risposte forniscono anche al team di monitoraggio dell'NPM informazioni utili sulla consapevolezza dei detenuti circa i loro diritti e le loro possibilità. Le domande aperte dovrebbero essere seguite da domande più specifiche sulle possibilità di esprimere problematiche sia all'interno che all'esterno.

I detenuti sono pienamente consapevoli del mandato e della portata dell'NPM?

Per costruire la fiducia nei detenuti come primo passo è essenziale chiarire esattamente cosa possono e non possono aspettarsi dal Meccanismo Nazionale di Prevenzione della tortura (NPM). I detenuti intervistati in occasione di una visita di controllo devono essere pienamente consapevoli del fatto che l'NPM non è destinatario di potenziali reclami individuali. A causa del frequente collegamento istituzionale tra l'NPM e l'ufficio del difensore civico, i detenuti possono avere l'impressione errata che i loro reclami individuali saranno automaticamente gestiti dall'NPM stesso, anche se

il mandato di quest'ultimo non copre la gestione dei reclami individuali⁶⁴. Ciò può portare a inutili delusioni. Pertanto, in questi casi, è importante che all'inizio di ogni colloquio sia chiaro che (a seconda delle competenze dell'NPM e del suo collegamento istituzionale con il difensore civico)⁶⁵ l'NPM può essere in grado di trasferire i reclami individuali in arrivo, ma potrebbe non gestirli in prima persona. I volantini esplicativi/brochure possono facilitare la spiegazione dei diversi ruoli delle istituzioni⁶⁶.

I detenuti intervistati hanno qualche lamentela individuale?

Anche se l'NPM non ha il mandato di gestire i reclami individuali, se un membro del team di monitoraggio viene a conoscenza di un reclamo individuale del detenuto intervistato sulle condizioni generali di detenzione e ne prende nota, l'NPM deve trasferirlo all'ufficio del difensore civico o al suo dipartimento di gestione dei reclami per ulteriori indagini.

⁶⁴ Ci sono NPM che gestiscono e decidono i reclami individuali. Ad esempio, nei Paesi Bassi ogni carcere ha una Commissione di Sorveglianza che è un organo indipendente integrato nel sistema dei NPM. Se il detenuto che ha presentato una denuncia non è soddisfatto della decisione della Commissione (la Commissione ha il diritto di concedere un risarcimento), la sua decisione può essere impugnata presso il Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e la protezione dei minori. Questo Consiglio è composto (tra gli altri) da giudici e i suoi verdetti sono a disposizione del pubblico. Inoltre, i detenuti possono rivolgersi all'Ispettorato di Giustizia e Sicurezza come organo di controllo. Intervista con il rappresentante di NPM (Paesi Bassi NPM), online, 27 maggio 2020

⁶⁵ Può essere un vantaggio legato all'efficienza dell'NPM se è integrato nell'ufficio del difensore civico (ad esempio in Croazia o in Ungheria), poiché prima della visita di controllo si possono ottenere informazioni preliminari dalle denunce ricevute dal difensore civico. In questi casi, tuttavia, è importante non solo tacere sui reclami dell'istituzione monitorata, ma spiegare ai detenuti il mandato dell'NPM per evitare possibili confusioni. Intervista con Anica Tomšić-Stojkowska (NPM croato), online, 22 maggio 2020

⁶⁶ La NPM slovena utilizza questi volantini. Intervista a Ivan Šelih (NPM sloveno), online, 25 maggio 2020

Efficacia ed equità della procedura di reclamo

Esame dei fascicoli

Esiste un adeguato quadro istituzionale e normativo relativo al diritto di ricorso dei detenuti?

L'NPM può facilmente verificare se il quadro istituzionale e normativo è adeguato in relazione al diritto dei detenuti di ricorrere in appello contro le decisioni interne in seguito a reclami. La gestione efficace e imparziale delle procedure di ricorso in appello impedisce l'arbitrarietà e garantisce la responsabilità individuale del personale del carcere in caso di condotte individuali errate e azioni illegali. Se manca il quadro istituzionale o normativo essenziale, l'NPM deve presentare le proposte necessarie alle rispettive autorità.

In caso di reclami accolti, sono previsti nella procedura adeguati rimedi riparatori?

Anche se l'NPM ha accesso a tutti i file personali dei detenuti, la sua capacità limitata può impedire che l'NPM esamini ogni singolo file personale. Una selezione casuale dei file personali e il loro esame approfondito può essere sufficiente per individuare le lacune nella pratica delle procedure di reclamo.

I detenuti hanno la possibilità di partecipare a un'audizione sui loro reclami

Per un esame approfondito dei reclami più complessi e per una decisione ben salda in questi casi, è essenziale che il decisore ascolti i dettagli del caso da tutte le possibili parti coinvolte. Il reclamo scritto dovrebbe essere considerato solo un riassunto del caso seguito da un interrogatorio approfondito incentrato sui dettagli del reclamo, come condizione preliminare per l'equità della procedura di reclamo.

Le decisioni scritte sui reclami includono un ragionamento dettagliato?

Soprattutto se la denuncia di un detenuto viene respinta, la decisione deve essere sostenuta da una motivazione dettagliata. In caso contrario, i detenuti sono privati anche del diritto a un ricorso effettivo⁶⁷. Se i fascicoli della procedura di reclamo esaminati dall'NPM indicano che i detenuti non sono informati dei motivi del rifiuto con una decisione scritta, l'NPM dovrebbe fare le raccomandazioni necessarie alla direzione del carcere per colmare questa lacuna nella sua pratica⁶⁸.

Quanto tempo ci vuole al direttore del carcere per dare al detenuto l'opportunità di essere ascoltato sul reclamo presentato?

Gli NPM devono verificare se i colloqui con il direttore del carcere in merito alle denunce vengono condotti regolarmente e quanto tempo i detenuti devono attendere dalla presentazione della denuncia fino a quando non vengono ascoltati dal direttore. L'ora esatta della presentazione della richiesta di audizione al direttore del carcere deve essere annotata, in modo che le registrazioni e i tempi di attesa possano essere monitorati. Dipende dai singoli casi se la denuncia richiede un'azione urgente. Tuttavia, è possibile stabilire delle aspettative generali relative alla tempestività⁶⁹.

⁶⁷ L'esperta tedesca ha condiviso le sue esperienze nei casi in cui ha fornito una rappresentanza legale ai detenuti in tribunale. Ha sottolineato che la mancanza di una decisione scritta dettagliata del carcere, la procedura di appello in tribunale può essere compromessa. Il carcere potrebbe presentare argomentazioni diverse per giustificare la sua decisione rispetto a quelle che ha fornito oralmente al detenuto e che sono state quindi incluse nella mozione di appello.

Intervista a Christine Graebisch (Università di Scienze Applicate e Arti di Dortmund), online, 20 maggio 2020

⁶⁸ Il NPM croato ha raccomandato con successo il cambiamento di prassi nelle carceri croate a questo proposito. Attualmente, la maggior parte degli istituti penitenziari fornisce ai detenuti un feedback dettagliato sulle loro lamentele e richieste.

Intervista con Anica Tomšić-Stojkowska (NPM croato), online, 22 maggio 2020

⁶⁹ Il NPM sloveno considera un termine superiore a 1 mese un tempo di attesa eccessivo, in generale. Intervista a Ivan Šelih (NPM sloveno), online, 25 maggio 2020

Quanto tempo ci vuole perché il carcere prenda una decisione in merito a un reclamo?

Il quadro normativo potrebbe riflettere scadenze adeguate per il processo decisionale nel rispetto del requisito della tempestività. Tuttavia, gli NPM dovrebbero esaminare attentamente se tali scadenze sono state effettivamente rispettate nel carcere osservato e se le decisioni sono state prese in ogni singola procedura di reclamo⁷⁰.

Monitoraggio delle strutture carcerarie

In tutte le sezioni del carcere, in circostanze adeguate, sono presenti cassette per le denunce chiuse?

Tutti i detenuti devono poter accedere facilmente alle caselle di reclamo e presentare i loro reclami scritti in modo sicuro e riservato. Né le caselle per i reclami indirizzati alla direzione del carcere, né quelle per le lettere agli organi di controllo esterni possono essere sorvegliate da telecamere per impedire al personale del carcere di ispezionare chi e quando presenti un reclamo. L'installazione in ogni sezione di cassette separate per le richieste mediche potrebbe essere presa in considerazione come raccomandazione.

Ci sono telecamere installate presso le cassette dei reclami per la loro sorveglianza?

Deve essere garantita la riservatezza dei reclami presentati. Inoltre, le telecamere che sorvegliano le cassette dei reclami minano la fiducia dei

⁷⁰ Un avvocato ungherese che esercita la professione di avvocato in rappresentanza di un gran numero di detenuti ha condiviso la sua esperienza che anche alcune delle denunce da lui presentate per conto dei suoi clienti non sono state decise dalle rispettive carceri. In uno di questi casi, il carcere ha risposto alla sua denuncia per la mancanza di una decisione in merito a una denuncia presentata nel 2017, secondo la quale non è stata presa una decisione a causa del rilascio del detenuto nel 2019. Secondo l'avvocato, è prassi generale che il carcere non prenda alcuna decisione anche dopo 6 mesi, anche se per legge i reclami devono essere decisi entro 30 giorni dalla presentazione. Intervista con l'avvocato ungherese (Online, 28 aprile 2020)

detenuti nella gestione equa dei reclami lì presentati⁷¹. Pertanto, è inaccettabile la video sorveglianza delle cassette per i reclami.

Chi svuota le cassette dei reclami e con quale frequenza?

Le cassette di reclamo chiuse a chiave devono essere aperte solo da persone appositamente designate per garantire la riservatezza dei reclami. Il personale che ha persone private della libertà personale direttamente sotto la sua responsabilità non dovrebbe essere in grado di filtrare i reclami. Se le caselle di reclamo sono installate anche per i reclami indirizzati all'ufficio del difensore civico, l'NPM dovrebbe controllare se sono solo i membri dello staff dell'ufficio a svuotare le caselle di reclamo. Nel rispetto del principio di riservatezza i membri del personale del carcere non devono poter avere accesso a queste cassette.

Il diritto dei detenuti ad avere accesso ad un avvocato è rispettato nelle procedure di reclamo?

L'accesso a un avvocato è una garanzia fondamentale per i diritti dei detenuti, compresa la protezione contro i maltrattamenti. Un avvocato fornisce un servizio importante perché spiega i diritti dei detenuti e le questioni procedurali rilevanti per l'applicazione di tali diritti. Qualsiasi eccezione al godimento di questo diritto dovrebbe essere chiaramente circoscritta e la sua applicazione strettamente limitata nel tempo. Le carceri hanno la responsabilità di assicurare adeguate opportunità, tempo e strutture per le visite degli avvocati e la loro comunicazione con i clienti in piena riservatezza. Ai detenuti deve essere consentito di accedere o di poter disporre di materiale rilevante per il procedimento discusso con l'avvocato.

⁷¹ Alla conferenza finale del presente progetto (online, 3 novembre 2020) la rappresentante della NPM croata ha condiviso la sua esperienza con la NPM macedone. In una delle carceri monitorate, le scatole per le denunce al difensore civico sono state sorvegliate da una telecamera, secondo il ragionamento della direzione del carcere, a causa di problemi di sicurezza, affinché i detenuti non distruggano le scatole. Una conseguenza della sorveglianza è stata che i detenuti si sono astenuti dal presentare denunce scritte al difensore civico.

Interviste

È garantita la riservatezza durante i colloqui condotti con i detenuti dall'NPM?

Il personale penitenziario non deve essere presente ai colloqui. Inoltre, su richiesta del detenuto o sulla base della valutazione dell'NPM, deve essere garantita la possibilità di conversazioni private senza la presenza di altri detenuti.

Quanto tempo i detenuti aspettano di solito una risposta ai loro reclami interni?

I detenuti ricevono una motivazione dettagliata se il loro reclamo viene respinto?

Le loro lamentele e richieste vengono solitamente ascoltate e gestite in modo adeguato dal personale del carcere e dal direttore del carcere?

Vi sono stati interventi sistemici a seguito di reclami presentati ripetutamente? Sono soddisfatti dell'esito delle procedure di reclamo?

Il personale del carcere gestisce correttamente i reclami?

Come in molte altre questioni, legate anche all'efficienza delle procedure interne di reclamo, può essere particolarmente utile condurre colloqui con il personale del carcere che è in contatto quotidiano con i detenuti. Se i membri del team di monitoraggio pongono una domanda generale incentrata sulla routine comune (ad es. "Come possono i detenuti presentare un reclamo?" o "Cosa fare se un detenuto le consegna una busta chiusa con la richiesta di consegnarla al direttore del carcere?g. "Non lo so, siamo sovraccarichi, non ho tempo per le piccole richieste quotidiane"), questo

dimostra che i reclami e le richieste non vengono presi nella dovuta considerazione e si può ipotizzare un problema di efficienza dei meccanismi interni di reclamo.

Gestione dei dati

Esame dei fascicoli

Il carcere tiene un registro completo delle richieste e delle procedure di reclamo?

Tutti i dettagli significativi delle richieste o delle procedure di reclamo devono essere debitamente registrati dall'amministrazione del carcere. Un sistema centralizzato di registrazione delle richieste e dei reclami è stato al centro dell'attenzione degli NPM europei⁷². In aggiunta all'esistenza di un tale sistema nel carcere monitorato, si dovrebbe anche esaminare quali informazioni sono registrate nel sistema, che idealmente include:

- L'identità del denunciante,
- La data di presentazione, la tipologia e l'oggetto del reclamo,

⁷² "Durante una visita all'istituto penitenziario di Vienna-Simmering, un rappresentante della direzione dell'istituto ha informato la commissione del forte aumento dei reclami (circa dieci volte) e delle procedure di sanzione amministrativa", ma "non è stato possibile ottenere una documentazione obiettiva o una visione d'insieme dei reclami ricevuti a causa dell'assenza di un fascicolo centralizzato o di un registro dei reclami.

Relazione annuale 2015 sulle attività del meccanismo preventivo nazionale austriaco, pagg. 116-117. <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/2kanq/>

[Report%20on%20the%20Activities%20of%20the%20Austrian%20NPM_2015.pdf](#)

Croazia: In alcuni istituti penali [...] non viene conservata alcuna registrazione delle denunce, il che rende impossibile determinare la frequenza e le ragioni per cui i detenuti si lamentano, né se le denunce sono state accolte entro il termine stabilito dalla legge.

Relazione sull'andamento delle attività del meccanismo preventivo nazionale croato per il 2016, pag. 16. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

Il Rapporto NPM spagnolo del 2015 afferma che il Segretario Generale delle istituzioni penitenziarie "ha accettato la Raccomandazione di istituire un libro per la registrazione di denunce, rapporti o procedimenti giudiziari in relazione ad azioni inappropriate da parte del personale penitenziario". https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/NPM_Annual_Report_2015.pdf, p. 46

- La data e il contenuto della decisione sul reclamo o sulla richiesta,
- La dichiarazione firmata del detenuto sul ricevimento delle informazioni relative al regolamento sulla procedura, compresi il suo diritto al ricorso e le regole che lo normano,
- Potenziali istanze di ricorso,
- La data e la sintesi della decisione finale,
- Le misure preventive e riparatorie adottate in seguito ai reclami come rimedio.

La direzione del carcere effettua un'analisi sistematica dei reclami?

L'analisi dei reclami in arrivo aiuta la direzione del carcere a identificare i membri del personale a cui si riferiscono più reclami, i problemi più ricorrenti da affrontare a livello generale, le aree di malcontento e di individuare alcune categorie di detenuti che non presentano quasi mai reclami formali⁷³.

Tutto il personale del carcere è stato formato sull'importanza del sistema dei reclami e sul suo ruolo all'interno di questo sistema?

Interviste

Tutti i reclami presentati sono registrati?

Esaminando i singoli file, l'NPM può ottenere informazioni solo sui reclami registrati. Tuttavia, le carceri potrebbero non mantenere una pratica di registrazione diligente di tutti i reclami in arrivo. (Nel caso di detenuti analfabeti, è particolarmente importante la registrazione scritta accurata dei loro reclami orali). Durante i colloqui con i detenuti, il team di monitoraggio

⁷³ Una buona pratica delle NPM è l'analisi sistematica delle denunce presentate dai detenuti alle Commissioni di Sorveglianza nei Paesi Bassi. L'analisi è effettuata dal Sounding Board Group delle Commissioni di Sorveglianza per gli Istituti Penitenziari.
Intervista con il rappresentante di NPM (Paesi Bassi NPM), online, 27 maggio 2020

può ottenere ulteriori informazioni sulle richieste e sui reclami presentati oralmente. Se alcuni di essi non sono stati registrati, si potrebbe raccomandare l'introduzione della pratica sistematica della registrazione di tutti i reclami⁷⁴. Se l'équipe di monitoraggio viene informata di un reclamo presentato oralmente da un detenuto, si dovrebbe chiedere al detenuto a chi è stato comunicato il reclamo. In seguito, il personale del carcere specifico dovrebbe essere interpellato in merito ai reclami provenienti da 5 o 6 detenuti (tra cui quello il cui caso è in corso di esame, che impedisce potenziali rappresaglie in seguito al reclamo del detenuto al NPM) e mostrare tutti i reclami registrati dal personale del carcere interrogato in un determinato lasso di tempo, compresa la data in cui il detenuto intervistato ha comunicato il reclamo specifico in esame. In questo modo, l'identità del reclamante non viene rivelata al personale del carcere e la potenziale mancata registrazione del reclamo può essere facilmente verificata.

La mancata registrazione dei reclami interni può anche pregiudicare il diritto di ricorso relativo alle condizioni di detenzione. Nei procedimenti giudiziari, è essenziale che i detenuti ricevano conferma della presentazione della denuncia, poiché in molte giurisdizioni⁷⁵ è il presupposto del procedimento giudiziario. Una soluzione semplice per garantire che nessuna denuncia presentata sia "dimenticata" può essere che tutti i detenuti che presentano una denuncia ricevano una conferma scritta, datata e firmata della presentazione.

⁷⁴ In Croazia, il sistema di registrazione di tutte le denunce è stato introdotto su raccomandazione della Direzione dell'esecuzione delle sanzioni del Ministero della Giustizia. Intervista con Anica Tomšić-Stojkowska (NPM croato), online, 22 maggio 2020

⁷⁵ Nei colloqui sul progetto sono state discusse le controversie relative alla mancata registrazione delle denunce che hanno portato al rigetto del ricorso in tribunale in relazione alla Germania e all'Ungheria. Ad esempio, l'esperto tedesco intervistato, che fornisce regolarmente una rappresentanza legale ai detenuti, ha parlato della regola secondo cui i detenuti possono rivolgersi al tribunale se il penitenziario non ha risposto a un reclamo per tre mesi. Un problema ricorrente è che il carcere dichiara in tribunale che il richiedente non ha ricevuto alcuna denuncia. Questo problema ha portato alla proposta del perito presentata sopra. Intervista a Christine Graebisch (Università di Scienze Applicate e Arti di Dortmund), online, 20 maggio 2020

Protezione contro le rappresaglie

Esame dei fascicoli

Nelle **regole del carcere sono indicate misure di protezione** (ad es. trasferimento, sicurezza sul posto, linee telefoniche dirette o ordini giudiziari di protezione) **volte a prevenire le rappresaglie in caso di reclami?**

Esistono regole che prevedono severe sanzioni per intimidazioni o rappresaglie su richieste o reclami?

Monitoraggio delle strutture carcerarie

Sono disponibili registrazioni video relative a un episodio di rappresaglia (segnalato da un detenuto)?

Come metodologia di routine, dovrebbe essere richiesto l'accesso alle riprese video del sistema di videosorveglianza. Allo stesso tempo, se un colloquio con un detenuto suggerisce che si è verificato un incidente di ritorsione fisica o verbale in seguito a una denuncia da parte del personale del carcere o di un altro detenuto, la richiesta deve essere seguita da una revisione delle registrazioni effettuate al momento e nel luogo dell'incidente.

La formazione fornita al personale del carcere comprende l'importanza e il divieto di rappresaglie in caso di richieste e reclami?

In caso di rappresaglie da parte del personale penitenziario, è estremamente impegnativo cambiare lo spirito di corpo tra i membri del personale penitenziario e la conseguente impunità. Nella formazione, la responsabilità individuale deve essere sottolineata.

Qualcuno dei detenuti che ha presentato un reclamo o ha parlato con enti esterni ha subito rappresaglie o un trattamento meno favorevole?

Ai detenuti che hanno presentato una denuncia al difensore civico o a un'organizzazione della società civile può essere chiesto, durante una visita di controllo, se hanno subito un trattamento degradante o un atteggiamento scoraggiante (ad esempio, domande pressanti sul motivo per cui la presentazione della denuncia era necessaria) da parte del personale del carcere. Se l'NPM ha rilevato un qualsiasi atteggiamento scoraggiante, il direttore del carcere deve essere richiamato sul divieto di rappresaglie e di comportamenti scoraggianti legati a richieste e reclami. I team di monitoraggio dovrebbero cercare di mitigare il rischio di rappresaglie nei confronti dei detenuti intervistati. Le tattiche possibili includono lo svolgimento di colloqui con il maggior numero possibile di detenuti, o la notifica al direttore del carcere di una futura visita di controllo, in cui il team di monitoraggio potrebbe indagare su potenziali segni di rappresaglie al momento della visita di controllo.

Il personale del carcere si comporta in modo scoraggiante e contribuisce al mantenimento di una cultura carceraria che ostacola le denunce?

Non solo le rappresaglie fisiche o verbali possono impedire al detenuto di presentare reclami. Atti non verbali (ad esempio, strappare la busta contenente un reclamo in pezzi davanti al detenuto che ha presentato il reclamo, spostare il detenuto in una cella o in una sezione carceraria peggiore dopo il reclamo senza alcuna giustificazione ragionevole, ecc.) sono atteggiamenti che possono inviare un messaggio forte ai detenuti: i reclami e le richieste non sono ben accetti e che dovrebbero astenersi dal

presentarli se vogliono evitare conflitti con il personale del carcere⁷⁶. Per gli NPM, è molto difficile dimostrare tale atteggiamento da parte del personale del carcere attraverso metodi di indagine triangolari. Se l'accusa di comportamento scoraggiante si basa esclusivamente sulla dichiarazione del detenuto, potrebbe non essere sufficiente per qualificare la situazione come una violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti. Tuttavia, i fatti del caso così come presentati da più detenuti possono essere inseriti nel rapporto di monitoraggio e comunicati al direttore del carcere, chiedendo di prevenire simili incidenti. Il direttore ha il dovere di promuovere una cultura in cui la professionalità comporta l'astensione da comportamenti scoraggianti legati alle richieste e alle lamentele dei detenuti.

I detenuti si scoraggiano a vicenda dal presentare denunce?

La direzione e il personale del carcere hanno la responsabilità di garantire che i detenuti non si scoraggino a vicenda dal presentare una richiesta o un reclamo. Se tale atteggiamento viene rilevato dal NPM, deve ricordare al direttore del carcere l'obbligo di garantire che le procedure di reclamo siano considerate da tutti i detenuti come parte della vita quotidiana in carcere e che sia aperta a tutti la possibilità di affrontare i problemi o le esigenze legate

⁷⁶ Il problema è apparso nei rapporti NPM come nei seguenti esempi. *"I detenuti non esercitano rimedi legali perché non vogliono far arrabbiare i funzionari e perché temono conseguenze negative, ad esempio una valutazione inferiore delle prestazioni del detenuto, la mancata concessione di benefici o la perdita dell'impegno lavorativo"*. Relazione sull'andamento delle attività del meccanismo preventivo nazionale croato per il 2016, p. 10 <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016> *"La loro esperienza [dei detenuti del carcere di Tököl Juveline Correction Facility] è che è meglio non denunciare al personale del carcere gli abusi commessi da altri detenuti, perché possono portare a trattamenti o a maggiori violenze per ritorsione"*.

Relazione completa del Commissario ungherese per i diritti fondamentali sul meccanismo nazionale di prevenzione dell'OPCAT del 2015, p. 38
<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/OPCAT+El%C5%91%20%C3%89ves+Jelent%C3%A9s+v%C3%A9gleges.pdf/5b4bcdc7-bc38-461c-b42e-9f4333651dd6>

Nel rapporto annuale 2015 dell'NPM lituano relativo al carcere di Lukiskes Remand, si afferma che, in base alle raccomandazioni, "sono state adottate misure per garantire che i reclami indirizzati al direttore della Casa di correzione in merito a possibili comportamenti inappropriati dei funzionari siano registrati separatamente; è stato designato un membro del personale responsabile del controllo della redazione delle risposte ai reclami dei detenuti";

http://www.lrski.lt/images/dokumentai/SeimoKontrolieriai_ataskaita_EN_2015.pdf

alle condizioni di detenzione. Tuttavia, ovviamente, gli NPM possono affrontare sfide significative sia nell'investigazione di potenziali rappresaglie tra detenuti, sia nell'ottenere un notevole cambiamento nell'atmosfera carceraria. Può darsi che i detenuti intervistati dicano espressamente al team di monitoraggio degli NPM che non sono aperti ad alcuna discussione sostanziale perché altri detenuti hanno visto il team entrare nelle loro celle. Allo stesso tempo, potrebbero esserci altri indicatori di comportamento scoraggiante da parte dei co-detenuti. Un ulteriore indicatore potrebbe essere il sistema gerarchico all'interno della popolazione carceraria, di cui si può aver prova nel fatto che alcune celle sono molto meglio arredate (ad esempio una cella con TV di grandi dimensioni, mobili migliori, più pulita e meno popolata, può essere la cella dei "principi", detenuti al vertice della gerarchia) rispetto alla maggior parte delle celle del carcere⁷⁷. In questo caso, il team di monitoraggio dell'NPM dovrebbe prestare particolare attenzione alle potenziali rappresaglie tra detenuti. In questo processo, è anche essenziale identificare i detenuti più ritirati e timidi che - in quanto membri vulnerabili della popolazione carceraria - potrebbero essere più facilmente soggetti a rappresaglie tra detenuti.

⁷⁷ Intervista a Gergely Fliegauf (criminologo, psicologo, Ungheria), online, 28 aprile 2020

Conclusione

I meccanismi di reclamo costituiscono un aspetto fondamentale per l'esercizio efficace dei diritti dei detenuti in relazione alle condizioni di detenzione e al trattamento umano. Meccanismi efficienti di richiesta e di reclamo non sono solo nell'interesse dei detenuti, ma anche nell'interesse del sistema detentivo nel suo complesso. Gli standard internazionali - sia a livello universale che regionale - forniscono un quadro generale dei prerequisiti di meccanismi di reclamo equi ed efficaci, concentrandosi sui settori chiave evidenziati nel presente manuale: il diritto all'informazione, i destinatari per la presentazione dei reclami, l'efficacia e l'equità, la gestione dei dati e la protezione contro le rappresaglie.

Gli NPM possono affrontare sfide straordinarie, monitorando l'equità e l'efficienza delle procedure di reclamo o scoraggiando gli atteggiamenti negativi legati ai reclami. Allo stesso tempo, è essenziale che gli NPM difendano i reclami dei detenuti, poiché questi sono indicatori importanti dei problemi sistemici legati alle condizioni di detenzione, e gli NPM hanno un ampio mandato e l'autorità per indagare su potenziali lacune e rilevare l'inefficienza del sistema di reclamo nelle carceri.

Il presente manuale solleva domande e propone raccomandazioni relative alle metodologie di monitoraggio pertinenti basate sulle discussioni durante gli eventi online del progetto sui reclami e sulle interviste al progetto condotte con i rappresentanti degli NPM europei e con gli esperti delle condizioni di detenzione e delle pratiche di monitoraggio. I risultati sono radicati, tra le altre fonti, nelle buone pratiche degli NPM e il manuale mira a facilitare il loro futuro sviluppo di capacità, fornendo una sintesi strutturata degli standard internazionali pertinenti e una raccolta di domande chiave che dovrebbero essere prese in considerazione durante la revisione dei fascicoli, il monitoraggio delle condizioni fisiche e i colloqui con i detenuti e il personale carcerario. Gli NPM sono istituzioni chiave nella revisione esterna

del funzionamento delle carceri e il loro approccio sistematico nel monitoraggio delle procedure di reclamo è essenziale per incoraggiare le istituzioni penitenziarie a garantire l'equità e l'efficienza nella gestione dei reclami.

