



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FLERES, FERRARA e PISCITELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2008

Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge tiene conto delle analoghe proposte e dei lavori parlamentari della XV legislatura in materia di istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, non approdate a risultati concreti. La fine anticipata della legislatura ha interrotto in un momento quasi decisivo, un accordo volto ad istituire la Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani e l'istituzione, quale organo collegiale, del Garante dei diritti delle persone detenute.

Con il presente disegno di legge si intende ripartire dal lavoro svolto, soprattutto per quanto concerne l'istituzione nel nostro Paese del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, come organo monocratico (con la sola presenza di un vice), al fine di non dar vita a strutture costose e complesse incompatibili con le attuali condizioni della nostra finanza pubblica.

La situazione carceraria del nostro Paese necessita un'attenzione nuova ed articolata dei pubblici poteri, poiché un Paese civile non può permettersi che le sue strutture carcerarie non siano in grado, per le disfunzioni organizzative e per il sovraffollamento, di garantire l'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione secondo cui (terzo comma): «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

In Italia occorre migliorare le condizioni di detenzione, le forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale e i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Pur senza negare o sottovalutare il ruolo che svolgono sia l'Amministrazione peniten-

ziaria che i magistrati di sorveglianza, è necessario individuare nuove forme di controllo della legalità nei luoghi di detenzione attraverso l'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, munito della necessaria autonomia ed indipendenza.

Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale avrebbe diverse finalità: l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo, la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare «specchio pubblico» delle condizioni di detenzione e «punto di partenza» per una periodica discussione parlamentare sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il Garante potrebbe, inoltre, funzionare da «cassa di risonanza» dell'inadeguatezza delle piante organiche, che drammaticamente si ripercuote sulla realizzazione in concreto del diritto al giusto trattamento.

Snellire le procedure, ridimensionare la litigiosità, informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione all'interno delle carceri in modo da superare le emergenze legislative sono alcuni dei compiti del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Altri esempi possono essere:

a) abbreviare i tempi per un ricovero ospedaliero;

b) fornire le informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti;

c) sollecitare l'effettuazione dei lavori necessari per migliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'istituto;

d) garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di *standard* minimi di trattamento;

e) verificare la congruità e la compatibilità con la legge delle circolari ministeriali;

f) monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli *standard* europei, la loro fruibilità da parte degli extracomunitari.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle carceri, è assolutamente necessario dotare il Garante di un penetrante potere.

In seguito alla Conferenza mondiale per i diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta, il 20 dicembre 1993, la risoluzione n. 48 del 1934, che impegna gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dal 1993 diversi Stati hanno istituito questi organismi, altri sono impegnati nel farlo. L'Italia è uno dei pochi Paesi europei a non aver dato attuazione alla risoluzione ONU.

Vale la pena, a supporto della proposta di istituire anche nel nostro Paese il Garante dei diritti dei detenuti, segnalare alcune esperienze di altri Paesi, dove esistono simili organismi che hanno avuto un ruolo estremamente positivo.

In Austria, la *Vollzugskommission* ha il compito di verificare le condizioni di trattamento dei detenuti con l'obbligo di effettuare almeno una volta l'anno una visita, senza preavviso, in ciascuno degli stabilimenti penitenziari. Il mediatore, invece (istituito con legge del 1 luglio 1981) ha il potere di visionare i fascicoli personali dei detenuti. Tutti i responsabili di istituzioni pubbliche hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni richieste.

La relazione annuale del mediatore, nella parte riguardante le carceri, è stata la più utile fonte di informazioni per il Comitato

europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti durante la sua visita ispettiva in questo Paese: è stato lo stesso mediatore a sottolineare, nella sua relazione al Parlamento, il rischio di maltrattamenti a cui i detenuti vanno incontro durante la detenzione nelle stazioni di polizia.

In Danimarca, il *Board of Visitors* (organo indipendente composto da due membri eletti per quattro anni in ciascuna regione) può effettuare ispezioni, anche non preannunciate, nelle carceri ove sono reclusi detenuti in attesa di giudizio definitivo; ogni abuso riscontrato è riferito al Ministro della giustizia, che dovrà esaminare il caso e successivamente predisporre una relazione. Il Comitato parlamentare che si occupa della riforma del codice penale nel 1994 aveva proposto di affidare all'*Ombudsman* parlamentare questo compito ispettivo.

In Finlandia, gli stabilimenti penitenziari sono regolarmente ispezionati dall'*Ombudsman* parlamentare, il quale è un esperto eletto dal Parlamento per quattro anni. Il Parlamento elegge anche l'*Assistant Parliamentary Ombudsman* che ha il compito della supervisione del sistema penitenziario con poteri di visita sia delle carceri che degli altri luoghi di detenzione (stazioni di polizia) ove vi sia il rischio di maltrattamenti.

Nel 1995 è stato istituito in Ungheria l'ufficio dell'*Ombudsman* parlamentare che può ricevere reclami di detenuti ed effettuare visite ispettive di controllo nelle carceri.

Un sistema diversificato di controlli è presente in Olanda. Un *Supervisory Board* (organo indipendente composto da membri con differenti professionalità) è istituito in ogni carcere; ha compiti di supervisione del trattamento dei detenuti e di garanzia del rispetto della legge. Mensilmente i membri del *Supervisory Board* incontrano il direttore del carcere riferendo sulla situazione nell'istituto; hanno libero accesso nello stabilimento. Uno dei membri dell'Ufficio ha il dovere di sentire i detenuti almeno una volta al mese.

In Norvegia, l'*Ombudsman* può ricevere reclami da detenuti. Fra i poteri dell'*Ombudsman* vi è quello ispettivo, esercitato di propria iniziativa dall'*Ombudsman*. Nelle relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in special modo nelle carceri, dove i reclusi hanno difficoltà a tutelare i loro diritti e la loro integrità personale.

In Portogallo, dal 1996 opera l'IGAI che dispone di penetranti poteri ispettivi diretti a verificare la legalità dell'operato delle Forze di polizia.

Nella Repubblica italiana - come è risaputo - non è stata ancora istituita la figura del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, benché

siano stati istituiti Garanti sia a livello regionale che locale. Un «vuoto» che deve essere al più presto colmato, sia per modernizzare il sistema carcerario sia per avviare un percorso efficace di tutela ed assistenza per i diritti fondamentali (pena la violazione della dignità dell'uomo) e la piena valorizzazione dell'importante articolo 27 della Costituzione

Il presente disegno di legge, oltre a tenere conto delle esperienze e delle riflessioni di diversi soggetti che si occupano di problemi carcerari, intende proseguire il lavoro svolto nella scorsa legislatura, per dare, in tempi brevi, adeguata risposta alla domanda di tutela di diritti fondamentali, specialmente nei confronti di chi è privato della libertà personale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale)

1. È istituito, nell'ambito del territorio della Repubblica, il Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, di seguito denominato «Garante».

2. L'Ufficio del Garante è composto dal Garante nazionale e da un vice Garante nazionale. Quest'ultimo assume le funzioni del Garante nazionale in caso di assenza o di impedimento del medesimo.

3. Il Garante e il vice Garante sono nominati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del medesimo Consiglio.

4. Il Garante e il suo vice sono scelti tra persone residenti nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni, che siano in possesso di adeguato *curriculum* professionale, dal quale si evinca una consolidata esperienza nella tutela dei diritti umani e di cittadinanza ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

5. Il Garante e il suo vice restano in carica cinque anni e possono essere riconfermati per una sola volta.

Art. 2.

(Rapporti con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale istituiti in ambito regionale o locale)

1. Il Garante coopera con i garanti dei diritti delle persone private della libertà perso-

nale, o figure analoghe, ove istituiti in ambito regionale, provinciale o comunale, nello svolgimento delle rispettive funzioni e prende in esame le segnalazioni da questi effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici e del relativo personale sulla base di apposite convenzioni con l'ente interessato. In nessun caso il Garante può delegare l'esercizio delle sue funzioni.

Art. 3.

(Funzioni e poteri del Garante)

1. Nell'esercizio della funzione di garanzia dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Garante:

a) esercita la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) adotta le proprie determinazioni in ordine alle istanze ed ai reclami che sono ad esso rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge;

c) verifica che le strutture edilizie pubbliche adibite alla restrizione della libertà delle persone siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali;

d) verifica le procedure seguite nei confronti dei trattenuti e le condizioni di trattamento dei medesimi presso le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza;

e) verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure previsti agli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dall'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

f) pone in essere ogni iniziativa necessaria od opportuna al fine di promuovere e facilitare, anche attraverso azioni congiunte con altri soggetti pubblici e con soggetti privati, l'inserimento lavorativo dipendente ed autonomo nonché il recupero culturale e sociale e la formazione scolastica ed universitaria delle persone private della libertà personale, incluse quelle che scontano la pena anche in forma alternativa nel territorio italiano, intervenendo anche a sostegno della famiglia ed in particolare dei figli minorenni; la sua attività è rivolta anche ai detenuti italiani che scontano la pena al di fuori del territorio nazionale in collaborazione con le autorità diplomatiche e consolari;

g) vigila affinché venga garantito l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei soggetti di cui alla lettera f) e dei loro familiari, per quanto di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali, tenendo conto della loro condizione di restrizione. A tale scopo il Garante si rivolge alle autorità competenti per eventuali informazioni, segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse;

h) promuove iniziative ed attiva strumenti di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale, del loro recupero sociale e della umanizzazione della pena detentiva;

i) promuove con le amministrazioni interessate protocolli di intesa utili al migliore espletamento delle sue funzioni;

l) esprime parere sui piani predisposti dal Governo destinati ai detenuti o ex detenuti.

2. Il Garante svolge le sue funzioni in maniera indipendente

3. Per lo svolgimento dei propri compiti, all'ufficio del Garante è destinato personale della pubblica amministrazione statale, delle regioni e degli enti locali da individuare nell'ambito delle attuali dotazioni organiche, su proposta del Garante. Il trattamento giuridico ed economico del Garante è stabilito, con proprio decreto, dal Presidente del Consiglio dei ministri e deve essere idoneo ad assicurare la necessaria autonomia ed indipendenza dell'organo. Con proprio decreto il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante, definisce, altresì, le modalità di funzionamento dell'ufficio. Se è nominato Garante un dipendente pubblico o un dipendente di enti ed istituti sottoposti alla vigilanza della regione, questi è collocato d'ufficio in aspettativa per tutta la durata dell'incarico. Il periodo trascorso in aspettativa è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio ed è computato per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.

4. Ai sensi della legge 7 giugno 2000, n. 150, è istituito presso il Garante l'ufficio per le relazioni con il pubblico cui destinare almeno cinque unità di personale (in servizio nella pubblica amministrazione statale, regionale e locale) esperti in materia di comunicazione pubblica istituzionale e con una anzianità di servizio di almeno cinque anni. Ai sensi della medesima legge n. 150 del 2000 è istituito presso il Garante l'ufficio stampa composto da tre giornalisti (pubblicista o professionista con almeno cinque anni di anzianità di iscrizione all'albo) di cui uno con la qualifica di redattore capo. I giornalisti, ai sensi della medesima legge n. 150 del

2000, sono reclutati attraverso procedura selettiva pubblica. Il Garante può nominare un portavoce con le modalità ed i compiti di cui all'articolo 7 della legge n. 150 del 2000.

5. Per le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2008, la spesa complessiva di 10 milioni di euro, di cui 9.600.000 euro per il funzionamento dell'ufficio e 400.000 euro quale compenso per l'attività del Garante e del suo vice.

6. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *a)* e *b)*, il Garante e il suo vice:

a) visitano, senza necessità di autorizzazione o di preavviso e in condizioni di sicurezza, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali, le comunità per minori e gli enti convenzionati con il Ministero della giustizia per l'esecuzione di misure privative della libertà personale che ospitano condannati che usufruiscono di misure alternative alla detenzione, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà, garantendo comunque la riservatezza del colloquio; le prerogative di cui alla presente lettera sono estese con le medesime modalità e nell'ambito del territorio di competenza, ai garanti regionali, provinciali e comunali, ai dirigenti ed ai funzionari dei loro uffici ed ai professionisti, esperti e consulenti e collaboratori nominati sia dal Garante che dai garanti regionali e a livello locale in possesso di apposita nomina scritta notificata ai provveditorati regionali dall'Amministrazione penitenziaria. I dirigenti degli uffici dei garanti regionali e locali ed i funzionari sono autorizzati ad accedere negli istituti penitenziari purché muniti di tesserino di riconoscimento che certifichi la prestazione di servizio presso i medesimi uffici dei garanti;

b) nel rispetto della normativa applicabile ai soggetti pubblici in materia di protezione dei dati personali ai sensi del codice

di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, prendano visione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

c) richiedono alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera *a)* le informazioni e i documenti che ritengano necessari, fermo restando il divieto di cui alla lettera *b)*;

d) nel caso in cui l'amministrazione responsabile non fornisca risposta nel termine di un mese alla richiesta di cui alla lettera *c)*, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente e possono richiederli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti;

e) nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che valuta se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro due mesi, dell'esistenza del segreto.

7. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, il Garante o il suo vice, senza necessità di autorizzazione o di preavviso, visitano, in condizioni di sicurezza, i centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dall'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale, nonché visitano, senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza.

Art. 4.

(Destinatari)

1. Tutti i detenuti e gli altri soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al Garante senza vincoli di forma.

2. All'articolo 35, numero 2), della Legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: «al magistrato di sorveglianza» sono aggiunte le seguenti: «ovvero, in alternativa, al Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale o al suo vice».

Art. 5.

(Procedimento)

1. Il Garante o il suo vice, quando verificano che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate all'articolo 3, comma 2, lettera *a*), tengono comportamenti non conformi alle norme e ai principi indicati all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge, sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di agire in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

2. L'amministrazione interessata, se disattende la richiesta, deve comunicare il suo dissenso motivato nel termine di un mese.

3. Se l'amministrazione interessata omette di conformarsi e il dissenso motivato non è comunicato o non è ritenuto sufficiente, il Garante si rivolge agli uffici sovraordinati a quelli originariamente interessati.

4. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di provvedere in conformità alla richiesta del Garante, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente al quale risulta attribuibile l'inerzia è obbligatoria.

5. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di non accogliere la richiesta, il Garante trasmette il reclamo al magistrato di sorveglianza, che decide ai sensi dell'articolo 69, comma 6, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

6. Il Garante, quando ritiene che le amministrazioni responsabili delle camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza tengano comportamenti non conformi alle norme vigenti ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

7. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 6, il Garante o il suo vice, a seconda dei casi, possono richiedere l'intervento del questore o del Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri o del Comandante provinciale della Guardia di finanza.

8. Il Garante o il suo vice, quando ritengono che le amministrazioni responsabili delle strutture previste dall'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, tengano comportamenti non conformi alle disposizioni degli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

9. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 8, il Garante o il suo vice possono richiedere all'autorità giudiziaria competente di annullare l'atto che reputano

illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

Art. 6.

(Relazione annuale del Garante)

1. Il Garante presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate e le proposte utili a tutelare e promuovere i diritti delle persone private della libertà. Nel caso di mancata trasmissione della relazione entro il termine previsto dal presente comma, fermo restando l'obbligo della relativa presentazione, il Garante riferisce oralmente alle competenti Commissioni parlamentari entro i trenta giorni successivi.

2. Ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e l'urgenza, il Garante presenta al Parlamento apposite relazioni su specifiche questioni emerse nello svolgimento delle sue funzioni.

3. La relazione annuale e le relazioni di cui al comma 2 sono contestualmente trasmesse al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, istituito presso il Consiglio d'Europa ai sensi della Convenzione europea adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 7, e agli organismi internazionali, previsti da Convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, competenti in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà.

