

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3344

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FINOCCHIARO, BONITO, CARBONI, GRILLINI, LEONI,
LUCIDI, MANCINI, SINISCALCHI**

Istituzione del difensore civico delle persone private
della libertà personale

Presentata il 4 novembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legislazione di molti Paesi europei conosce la figura del difensore civico nelle carceri.

In Austria la *Vollzugskommissionen* 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 costituzionale 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, delle pene e trattamenti inumani o degradanti (CPT),

durante la sua visita ispettiva: è stato lo stesso mediatore a sottolineare, nella sua relazione al Parlamento europeo, 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, solo nelle carceri ove sono reclusi detenuti in attesa di giudizio definitivo; ogni abuso riscontrato è riportato al Ministro della giustizia, che dovrà esaminarlo e successivamente relazionare. L'idea di allargarne le competenze agli istituti per condannati o di prevedere un sistema di ispezioni permanente è attualmente in esame. Il Comitato parlamentare interessato della riforma del codice penale

nel 1994 ha 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. Durante le visite, detenuti e *staff* hanno l'opportunità di discutere dei loro problemi con l'*Assistant parliamentary ombudsman*. Inoltre uno dei doveri dell'*ombudsman* è quello di monitorare la legalità delle azioni di polizia.

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 relazionando 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. Ad esempio, nel 1987 il totale dei reclami nei confronti delle autorità penitenziarie e di polizia ha rappresentato il 6,3 per cento del numero complessivo dei ricorsi presentati. Fra i

poteri dell'*ombudsman* vi è quello ispettivo. Esso è esercitato di propria iniziativa dall'*ombudsman*, e non necessariamente deve essere svolto su base regolare. Nelle stesse relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in special modo delle carceri, dove gli utenti hanno una particolare difficoltà a tutelare i loro diritti e la loro integrità personale. Ovviamente tali ispezioni, viene ribadito, non devono sostituire le funzioni di sorveglianza della stessa amministrazione penitenziaria. Ogni anno l'*ombudsman* visita da due a quattro carceri o ospedali psichiatrici.

In Portogallo dal 1996 opera l'*IGAI* che dispone di penetranti poteri ispettivi diretti a verificare la consonanza del lavoro delle polizie con i diritti umani fondamentali.

La legislazione italiana si presenta, rispetto al quadro sopra richiamato, doppiamente monca: *a)* non è stata ancora istituita la figura del difensore civico nazionale; *b)* non è previsto nell'ordinamento penitenziario italiano un organo indipendente dall'amministrazione della giustizia avente poteri ispettivi. La necessità di introdurre questa figura nel nostro ordinamento, con compiti di mediazione, di segnalazione, ai fini dell'intervento, alle autorità responsabili delle condizioni della detenzione — a qualsiasi titolo legittimata — ha, a nostro avviso, più ragioni. Quella di garantire diritti e dignità delle persone anche all'interno delle strutture di detenzione; quella di essere tramite con il Parlamento per la necessaria conoscenza delle condizioni di vita nelle carceri, anche al fine di predisporre le necessarie iniziative legislative, quella di essere conseguenti con gli impegni internazionali assunti in materia di condizioni della detenzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto).

1. È istituito il difensore civico delle persone private della libertà personale, organo unico su base nazionale e di nomina parlamentare.

ART. 2.

(Nomina).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale è un organo collegiale costituito da quattro membri, di cui due eletti dalla Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei componenti, e due eletti dal Senato della Repubblica, a maggioranza assoluta dei componenti, con voto limitato.

2. I soggetti eletti nominano al proprio interno il presidente dell'organo, il cui voto prevale in caso di parità.

3. Il difensore civico delle persone private della libertà personale è un organo indipendente.

ART. 3.

(Organizzazione territoriale).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale per l'esercizio delle sue funzioni può, sulla base di apposita convenzione, avvalersi dei difensori civici regionali e delle province autonome.

2. Le convenzioni disciplinano i poteri, le funzioni e gli oneri economici derivanti dall'esercizio delle mansioni che devono svolgere i difensori civici regionali e delle province autonome.

ART. 4.

(Funzioni e poteri).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale, i componenti del suo ufficio, i difensori civici regionali e delle province autonome, a seguito di apposita convenzione, hanno diritto di accesso, anche senza preavviso, in tutti gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali per minori, i centri di detenzione per immigrati, le caserme dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, nonché i commissariati di pubblica sicurezza, ove vi sono camere di sicurezza.

2. Durante la visita i soggetti di cui al comma 1 possono accedere a qualunque luogo di detenzione ed incontrare chiunque senza restrizioni; se richiesto, possono non essere accompagnati.

3. I soggetti di cui al comma 1 hanno diritto di consultare qualsiasi fascicolo personale o cartella medica, anche di detenuti in attesa di giudizio, senza il previo nulla osta dell'autorità giudiziaria.

4. Il responsabile della struttura, nonché l'amministrazione periferica e centrale hanno l'obbligo di fornire tutte le informazioni richieste, anche per vie informali, dai soggetti di cui al comma 1.

5. In caso di mancata risposta alla richiesta di informazioni o di chiarimenti, il difensore civico delle persone private della libertà personale può:

a) accedere in qualsiasi ufficio delle strutture di cui al comma 1;

b) esaminare e fare copia dei documenti richiesti, senza che possa essere opposto il segreto di ufficio;

c) convocare il responsabile della struttura detentiva o del comportamento contestato.

6. Il difensore civico delle persone private della libertà personale è tenuto al segreto su quanto acquisito da atti esclusi dal diritto di accesso o da atti riservati.

7. Nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, il difensore civico delle

persone private della libertà personale richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro un mese, confermi o meno l'esistenza del segreto.

ART. 5.

(Destinatari).

1. Tutti i detenuti, o i soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al difensore civico delle persone private della libertà personale, senza vincoli di forma.

ART. 6.

(Attivazione).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale interviene nei casi segnalati, o di ufficio, a tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, in conformità ed attuazione ai principi e alle disposizioni stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, nonché dalle leggi dello Stato.

ART. 7.

(Meccanismi di sanzione).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale dispone di un potere raccomandatorio.

2. Il difensore civico delle persone private della libertà personale, rispetto ai casi segnalati, e a seguito di inchiesta, si attiva, in prima istanza, al fine di svolgere una funzione di persuasione nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché si adegui a quanto raccomandato.

3. Il funzionario o l'organo competente di cui al comma 2 possono:

a) provvedere nel senso e nei termini indicati dal difensore civico delle persone private della libertà personale;

b) comunicare il loro dissenso motivato.

4. Il difensore civico delle persone private della libertà personale, nei casi di illegittima omissione di provvedimenti dovuti, può chiedere all'autorità competente l'ottemperanza a quanto segnalato, rivolgendosi ai soggetti superiori gerarchicamente rispetto a quelli rimasti inerti.

5. In caso di riscontrata persistente inadempienza a quanto raccomandato, il difensore civico delle persone private della libertà personale emana una dichiarazione pubblica di biasimo, che è pubblicizzata tramite i più diffusi mezzi di comunicazione.

6. Nei casi più gravi, il difensore civico delle persone private della libertà personale può richiedere all'autorità competente l'attivazione di un procedimento disciplinare. L'esito del procedimento disciplinare, obbligatoriamente attivato entro un mese dalla ricevuta informazione, deve essere comunicato al difensore civico delle persone private della libertà personale.

ART. 8.

(Ipotesi di reato).

1. Nei casi di fatti che possano costituire reato, il difensore civico delle persone private della libertà personale ha l'obbligo di presentare rapporto all'autorità giudiziaria competente.

ART. 9.

(Relazione annuale).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale ha l'obbligo di presentare, entro il 30 aprile di ogni anno, la propria relazione annuale sull'attività svolta, relativa all'anno precedente, al Parlamento, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate, le proposte utili a migliorare le condizioni di detenzione,

nonché lo stato dei diritti umani negli istituti di pena e negli altri luoghi visitati.

2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene e di trattamenti inumani o degradanti, ed al Comitato ONU contro la tortura.

3. La relazione annuale deve essere trasmessa a tutti i Ministeri interessati e da questi divulgata a tutte le strutture periferiche.

4. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le Forze di polizia deve essere previsto un insegnamento sul sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti umani delle persone private della libertà personale e sulla figura del relativo difensore civico.

ART. 10.

(Collaborazioni).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale può avvalersi del contributo di organizzazioni non governative, di centri universitari di studio e di ricerca, nonché di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

ART. 11.

(Requisiti).

1. Ognuno dei componenti dell'ufficio del difensore civico delle persone private della libertà personale, per essere nominato, deve essere persona di indubbia moralità ed avere una pluriennale esperienza nel campo dei diritti umani dei detenuti.

ART. 12.

(Durata della carica).

1. Il difensore civico delle persone private della libertà personale rimane in carica per quattro anni non prorogabili.

2. Il difensore civico delle persone private della libertà personale rimane in carica in regime di *prorogatio* sino alla nomina del suo successore. Le procedure per la nomina del successore devono essere attivate almeno due mesi prima della scadenza del mandato.

3. Ognuno dei quattro componenti l'organo del difensore civico delle persone private della libertà personale può essere anticipatamente sostituito in caso di rinuncia all'incarico, di impedimento fisico o psichico, di decesso.

ART. 13.

*(Cause di impedimento,
di incompatibilità e di revoca).*

1. Ognuno dei quattro componenti l'organo del difensore civico delle persone private della libertà personale può essere sostituito dalle Camere, con la stessa procedura stabilita per la nomina, a seguito di impedimento fisico o psichico che ne ostacoli l'esercizio delle funzioni, ovvero di comportamento non conforme all'incarico affidato.

2. La carica di difensore civico delle persone private della libertà personale è incompatibile con qualsiasi altro incarico pubblico e con lo svolgimento di attività lavorativa o professionale.

3. Nei casi di sopravvenuta incompatibilità si procede alla sostituzione del componente interessato.

ART. 14.

*(Ufficio del difensore civico delle
persone private della libertà personale).*

1. Alle dipendenze del difensore civico delle persone private della libertà personale è posto un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive ammini-

strazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a venti unità, su proposta del difensore civico medesimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, entro tre mesi dalla data di elezione del difensore civico.

2. Le spese di funzionamento dell'ufficio del difensore civico delle persone private della libertà personale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

3. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del difensore civico, delle persone private della libertà personale, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia, e su parere conforme dello stesso difensore civico.

4. Nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano, il difensore civico delle persone private della libertà personale può avvalersi dell'opera di consulenti, i quali sono remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

5. Ai componenti l'organo del difensore civico delle persone private della libertà personale compete un'indennità di funzione non inferiore a quella di magistrato di Cassazione, determinata con il regolamento di cui al comma 3, in misura tale da poter essere corrisposta a carico degli ordinari stanziamenti.

ART. 15.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 2 milioni di euro per l'anno 2003 e in 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 0,26



14PDL0036650