

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2043

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato TIDEI

Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute  
o private della libertà personale

*Presentata il 29 dicembre 2008*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ripropone il testo unificato (atto Camera n. 626-1090-1441-A, XV legislatura) che nella scorsa legislatura era stato elaborato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in materia di istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, e che a causa della fine anticipata della legislatura non era potuto giungere all'esame dell'Aula, vedendo così interrotto l'*iter* che stava finalmente conducendo all'istituzione della figura del Garante.

Con la presente proposta 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, considerato che il sistema penitenziario, in Italia, presenta gravi patologie, le quali

hanno evidenziato la natura esclusivamente afflittiva della pena e, conseguentemente, una sostanziale compressione dei diritti dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o comunque privati della libertà personale.

La crisi di sistema che il mondo penitenziario da anni presenta richiede provvedimenti di ordine giuridico: la riforma del codice penale e dell'ordinamento penitenziario, la tutela e l'ampliamento delle misure alternative alla custodia cautelare in carcere, l'individuazione dei fondi necessari a migliorare le condizioni di lavoro per coloro che lavorano nel sistema penitenziario, dagli operatori, ufficiali e agenti di polizia penitenziaria ai medici e alle associazioni di assistenza e di formazione che vi operano.

Questo provvedimento tende a colmare l'assenza della relativa disciplina a livello nazionale, mentre si ravvisa l'esistenza di

una disciplina a livello regionale e locale. In altri ordinamenti europei numerose iniziative in materia sono state assunte a seguito di relazioni presentate da organismi analoghi, che hanno così inciso concretamente nella ricerca di soluzione ai problemi collegati alla detenzione. La condizione dei soggetti privati della libertà personale, sempre nel rispetto del principio della certezza della pena, deve rappresentare per un Paese civile una questione di primaria e centrale importanza.

A questo fine si ritiene strategica l'istituzione di una nuova figura di controllo e di verifica, autonoma e indipendente dall'amministrazione della giustizia, i cui atti abbiano le massime pubblicità ed efficacia: dalle funzioni di persuasione e di conciliazione alla possibilità di denuncia penale. Le esperienze dei Paesi europei, in cui tale figura esiste, evidenziano come il riconoscimento di effettivi poteri ispettivi e di controllo sia essenziale nel garantire che il trattamento dei detenuti avvenga nel rispetto della legge e dei diritti fondamentali della persona. Conseguentemente, ad avviso del proponente, è opportuno superare i limiti della legislazione italiana. La figura che si propone mutua analoghe esperienze in ambito europeo e tende a mediare

preventivamente i contenziosi aventi ad oggetto i diritti dei detenuti, evitando anche l'insorgere di conflitti con altre figure che operano all'interno delle strutture carcerarie, e a supportare le persone private della libertà personale nell'esercizio dei diritti previsti dalla normativa vigente.

Per quanto concerne il rapporto tra il Garante e la magistratura di sorveglianza, la Commissione parlamentare competente aveva esaminato attentamente la questione nella scorsa legislatura, anche ricorrendo allo svolgimento di apposite audizioni, pervenendo alla definizione di un testo sul quale si era registrato un largo consenso sia in sede parlamentare, sia da parte delle strutture amministrative interessate alla sua applicazione. Con riferimento all'azione della magistratura di sorveglianza, non si ritiene che essa abbia fallito nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite, quanto, piuttosto, che abbia assunto ruoli diversi che hanno aggravato i relativi carichi di lavoro, rendendone complicata l'attività.

Anche in quest'ottica si considera di estrema utilità, nell'interesse dei detenuti e del sistema tutto, l'istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).*

1. È istituito il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, autorità garante autonoma e indipendente, di seguito denominato « Garante dei diritti ».

2. Il Garante dei diritti è organo collegiale costituito dal presidente, nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da altri quattro componenti eletti, con voto limitato a uno, due dal Senato della Repubblica e due dalla Camera dei deputati.

3. Il presidente e gli altri componenti durano in carica quattro anni e non possono essere confermati per più di una volta. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina del nuovo presidente e per l'elezione dei nuovi componenti.

4. All'atto dell'accettazione della nomina il presidente e gli altri componenti sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito.

5. Le indennità del presidente e degli altri componenti sono stabilite con il regolamento di cui all'articolo 5, comma 6, nell'ambito di una dotazione finanziaria complessiva non superiore a 1.300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009.

## ART. 2.

*(Requisiti).*

1. I componenti del Garante dei diritti sono scelti tra persone che assicurano indipendenza e idoneità alla funzione e che possiedono, anche disgiuntamente, i seguenti requisiti:

a) esperienza pluriennale nel campo dei diritti umani delle persone detenute o private della libertà personale;

b) riconosciuta competenza nelle materie giuridiche afferenti alla salvaguardia dei diritti umani.

## ART. 3.

*(Incompatibilità).*

1. I componenti del Garante dei diritti, per tutta la durata dell'incarico, non possono ricoprire cariche elettive o governative o altri uffici pubblici di qualsiasi natura né svolgere attività lavorativa, subordinata o autonoma, imprenditoriale o libero-professionale, né ricoprire incarichi per conto di un'associazione o di un partito o movimento politico.

## ART. 4.

*(Sostituzione).*

1. I componenti del Garante dei diritti sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato o nel caso in cui riportano condanna penale definitiva per delitto. La valutazione circa l'effettiva esistenza dell'incompatibilità sopravvenuta, dell'impedimento fisico o psichico nonché della grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato compete ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che vi procedono d'intesa e senza ritardo.

2. Alla nomina del sostituto provvedono, d'intesa, i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

3. Il componente nominato come sostituto resta in carica fino alla scadenza ordinaria del relativo mandato di componente del Garante dei diritti.

#### ART. 5.

##### *(Ufficio del Garante dei diritti).*

1. Alle dipendenze del Garante dei diritti è istituito 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 amministrazioni di provenienza.

2. L'organico dell'ufficio di cui al comma 1, in misura non superiore a cinquanta unità, è determinato, su proposta del Garante dei diritti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro tre mesi dalla data del primo insediamento del Garante dei diritti.

3. Per l'attuazione dei commi 1 e 2 è autorizzata la spesa di 1.650.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009.

4. Le spese di funzionamento dell'ufficio del Garante dei diritti sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in un'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.

5. Per l'attuazione del comma 4 è autorizzata la spesa di 900.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009.

6. Le norme concernenti l'organizzazione dell'ufficio del Garante dei diritti 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, con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia, previo parere del Garante dei diritti.

ART. 6.

*(Consulenze).*

1. Il Garante dei diritti, nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza delle questioni sottoposte alla sua valutazione lo richiedono, può avvalersi, nel limite massimo di spesa di 300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009, dell'opera di consulenti remunerati in base alle tariffe professionali vigenti.

2. Il Garante dei diritti può avvalersi, altresì, 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. 7.

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

1. Il Garante dei diritti coopera con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, o con 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 dei diritti può delegare l'esercizio delle sue funzioni.

## ART. 8.

*(Funzioni e poteri).*

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

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 e ai reclami che gli sono rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 10, 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 trattenimento 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 dagli 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 identificazione ed espulsione 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.

2. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *a)* e *b)*, il Garante dei diritti:

*a)* visita, 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 alcuna restrizione, in qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi è privato della libertà, garantendo comunque la riservatezza del colloquio;

*b)* prende visione, previo consenso della persona privata della libertà, degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo relativo alla medesima, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

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

*d)* nel caso in cui l'amministrazione responsabile non fornisca risposta nel termine di trenta giorni alla richiesta di cui alla lettera *c)*, informa il magistrato di sorveglianza territorialmente competente e può richiederogli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti;

*e)* nel caso in cui sia opposto il segreto di Stato, informa il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che valuta se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro sessanta giorni, dell'esistenza del segreto.

3. Nell'esercizio delle funzioni indicate dal comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, il Garante dei diritti, senza necessità di autorizzazione o di preavviso, visita, in condizioni di sicurezza, i centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del ci-

tato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale, nonché visita, 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.

4. Per l'attuazione del presente articolo è autorizzata la spesa di 600.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009.

ART. 9.

*(Segreto d'ufficio).*

1. I componenti del Garante dei diritti e il personale addetto all'ufficio di cui all'articolo 5 nonché i consulenti di cui all'articolo 6 sono tenuti al segreto su ciò di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle rispettive funzioni.

ART. 10.

*(Destinatari).*

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

2. Il numero 2) dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« 2) al Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale; ».

ART. 11.

*(Procedimento).*

1. Il Garante dei diritti, quando verifica che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate dall'articolo 8, comma 2, lettera a), della presente legge, tengono comportamenti non conformi alle norme e ai principi indicati dal medesimo articolo

8, comma 1, lettera *a*), ovvero che le istanze e i reclami a esso rivolti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 10, 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 di cui al comma 1, deve comunicare il suo dissenso motivato nel termine di trenta giorni.

3. Se l'amministrazione interessata omette di conformarsi e il dissenso motivato non è comunicato o non è ritenuto sufficiente, il Garante dei diritti 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 dei diritti, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente al quale risulta attribuibile l'inerzia è obbligatoria.

5. Se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta, il Garante dei diritti può richiedere al tribunale di sorveglianza territorialmente competente di annullare l'atto che reputa illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

6. Il tribunale di sorveglianza procede ai sensi dell'articolo 71-*septies* della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 12 della presente legge.

7. Il Garante dei diritti, 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 tengono comportamenti non conformi alle norme vigenti ovvero che le istanze e i reclami a esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

8. Fermo restando il procedimento previsto dai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere

la richiesta di cui al comma 7, il Garante dei diritti può richiedere l'intervento del questore e del prefetto territorialmente competenti.

9. Il Garante dei diritti, quando ritiene 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, tengono comportamenti non conformi 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, ovvero che le istanze e i reclami a esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

10. Fermo restando il procedimento previsto dai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 9, il Garante dei diritti può richiedere all'autorità giudiziaria competente di annullare l'atto che reputa illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

#### ART. 12.

*(Procedimento contenzioso).*

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 70, dopo il comma 8 è aggiunto il seguente:

« 8-bis. Il tribunale di sorveglianza giudica altresì dei ricorsi presentati dal Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato "Garante dei diritti", nell'esercizio dei poteri a esso conferiti dalla legge »;

b) al titolo II, capo II-bis, dopo l'articolo 71-sexies è aggiunto il seguente:

« ART. 71-septies. — *(Procedimento contenzioso).* — 1. Il Garante dei diritti, nei

casi in cui il relativo potere gli è conferito espressamente dalla legge, introduce il procedimento con ricorso al tribunale di sorveglianza.

2. Il presidente del tribunale di sorveglianza, con decreto motivato, dichiara l'inammissibilità del ricorso quando esso è stato presentato fuori dai casi previsti dalla legge ovvero quando ripropone una questione già decisa. Contro il decreto può essere proposto ricorso per cassazione ai sensi del comma 6.

3. Quando il presidente del tribunale di sorveglianza dichiara ammissibile il ricorso, con decreto nomina il relatore e fissa la data dell'udienza in camera di consiglio. Il ricorso e il decreto, almeno trenta giorni prima dell'udienza, sono notificati congiuntamente all'amministrazione interessata e all'internato o detenuto eventualmente interessato a cura del ricorrente. Fino a dieci giorni prima dell'udienza possono essere depositate memorie in cancelleria.

4. L'udienza si svolge con la partecipazione del pubblico ministero e del Garante dei diritti. All'udienza può partecipare anche il difensore dell'internato o del detenuto interessato ai fatti oggetto del ricorso.

5. Il tribunale di sorveglianza decide con ordinanza notificata alle parti a cura della cancelleria.

6. Il Garante dei diritti e il pubblico ministero possono proporre ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla notificazione dell'ordinanza. La Corte di cassazione, osservate le forme dell'articolo 611 del codice di procedura penale, decide con ordinanza ».

#### ART. 13.

##### *(Obbligo di denuncia).*

1. Il Garante dei diritti ha l'obbligo di presentare rapporto all'autorità giudiziaria competente ogniqualvolta venga a conoscenza di fatti che possono costituire reato.

## ART. 14.

*(Relazione annuale).*

1. Il Garante dei diritti presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno e ogni qualvolta ne ravvisa la necessità, una relazione sull'attività svolta, relativa all'anno precedente, 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 in attuazione dell'articolo 8. Nel caso di mancata trasmissione della relazione annuale entro il termine previsto dal presente comma, fermo restando l'obbligo della relativa presentazione, il Garante dei diritti riferisce oralmente alle competenti Commissioni parlamentari entro i trenta giorni successivi.

2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, di cui all'articolo 1 della Convenzione europea adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, resa esecutiva dalla legge 2 gennaio 1989, n. 7, e al Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite, di cui all'articolo 17 della Convenzione firmata a New York il 10 dicembre 1986, resa esecutiva dalla legge 3 novembre 1988, n. 498.

3. La relazione annuale è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'interno, al Ministro della giustizia e al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

4. Il Garante dei diritti promuove la pubblicazione di un bollettino nel quale sono riportati gli atti, i documenti e le attività più significativi di cui si ritiene opportuna la pubblicità. Il bollettino può essere edito anche attraverso strumenti telematici.

5. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le Forze di polizia devono essere oggetto di insegnamento il sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti

umani delle persone detenute o private della libertà personale e la figura del Garante dei diritti.

ART. 15.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 4.750.000 euro annui a decorrere dall'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

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

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0067150\*