

tuazione dell'articolo 1-ter, comma 2, a riservare, infine, fino a 10 milioni di euro per le finalità di cui alla lettera a) del medesimo comma e fino a 5 milioni di euro per la finalità di cui alla lettera b) ».

Con le predette integrazioni, il Governo accetta, lo ripeto, l'ordine del giorno Volontè n. 9/6063/4.

Il Governo accetta l'ordine del giorno Grillo n. 9/6063/5; accetta, altresì, l'ordine del giorno Guido Giuseppe Rossi n. 9/6063/6, purché riformulato nella parte dispositiva nei seguenti termini: « Ad adottare le disposizioni necessarie, anche attraverso le iniziative di Buonitalia spa e la collaborazione dei Consorzi di tutela dei vini a denominazione d'origine, per l'effettuazione di campagne di promozione e comunicazione, finalizzate ad accrescere, in Italia e all'estero, la conoscenza dei caratteri qualitativi dei vini nazionali di qualità DOC e DOCG ».

Il Governo accetta l'ordine del giorno Lion n. 9/6063/25, mentre non accetta l'ordine del giorno Boato n. 9/6063/26. Il Governo accetta, inoltre, l'ordine del giorno Pecoraro Scanio n. 9/6063/27 ed accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Cento n. 9/6063/28, Cima n. 9/6063/29, Zanella n. 9/6063/30, Perrotta n. 9/6063/31 e Moretti n. 9/6063/32.

Il Governo non accetta gli ordini del giorno Giordano n. 9/6063/34, Mantovani n. 9/6063/35 e Folena n. 9/6063/37. Accetta invece l'ordine del giorno Provera n. 9/6063/38, purché riformulato nei seguenti termini: al secondo paragrafo della parte dispositiva, dopo la parola: « importazioni » deve essere inserita la seguente: « illegali »; inoltre, le parole da: « non corrispondenti alla qualità » fino a: « vigente in Italia » debbono essere sostituite dalle seguenti: « agricoli ed agroalimentari ».

Il Governo accoglie, inoltre, come raccomandazione l'ordine del giorno Mascia n. 9/6063/39, mentre non accetta gli ordini del giorno Alfonso Gianni n. 9/6063/41, Deiana n. 9/6063/43, Valpiana n. 9/6063/44, Abbondanzieri n. 9/6063/45, Adduce n. 9/6063/46, Agostini n. 9/6063/47, Albonetti n. 9/6063/48, Angioni n. 9/6063/49, Amici n. 9/6063/50, Bandoli n. 9/6063/

51, Roberto Barbieri n. 9/6063/52, Bellini n. 9/6063/53, Benvenuto n. 9/6063/54, Bettini n. 9/6063/55, Bielli n. 9/6063/56, Bogi n. 9/6063/57, Bolognesi n. 9/6063/58, Bonito n. 9/6063/59, Borrelli n. 9/6063/60, Bova n. 9/6063/61, Buffo n. 9/6063/62, Buglio n. 9/6063/63, Cabras n. 9/6063/64, Caldarola n. 9/6063/65, Calzolaio n. 9/6063/66, Capitelli n. 9/6063/67, Carboni n. 9/6063/68, Carli n. 9/6063/69, Cazzaro n. 9/6063/70, Cennamo n. 9/6063/71, Chianale n. 9/6063/72, Chiti n. 9/6063/73, Cialente n. 9/6063/74, Coluccini n. 9/6063/75, Cordoni n. 9/6063/76, Crisci n. 9/6063/77, Crucianelli n. 9/6063/78, Dameri n. 9/6063/79 e Di Serio D'Antona n. 9/6063/80.

Il Governo accetta gli ordini del giorno De Brasi n. 9/6063/81, De Luca n. 9/6063/82, Alberta De Simone n. 9/6063/83, Diana n. 9/6063/84, Duca n. 9/6063/85, Filippeschi n. 9/6063/86, Finocchiaro n. 9/6063/87, Fluvi n. 9/6063/88, Franci n. 9/6063/89, Fumagalli n. 9/6063/90; accoglie, altresì, come raccomandazione l'ordine del giorno Galeazzi n. 9/6063/91.

Il Governo accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Gambini n. 9/6063/92, Gasperoni n. 9/6063/93, Giacco n. 9/6063/94 e Giulietti n. 9/6063/95.

Il Governo accetta gli ordini del giorno Grandi n. 9/6063/96, Grignaffini n. 9/6063/97, Grillini n. 9/6063/98, Guerzoni n. 9/6063/99, Innocenti n. 9/6063/100, Kessler n. 9/6063/101, Labate n. 9/6063/102, Leoni n. 9/6063/103, Lolli n. 9/6063/104, Lucà n. 9/6063/105, Lucidi n. 9/6063/106 e Lulli n. 9/6063/107.

Il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Lumia n. 9/6063/108 ed accetta gli ordini del giorno Luongo n. 9/6063/109, Magnolfi n. 9/6063/110, Manzini n. 9/6063/111, Maran n. 9/6063/112, Paola Mariani n. 9/6063/113, Raffaella Mariani n. 9/6063/114, Mariotti n. 9/6063/115, Marone n. 9/6063/116, Martella n. 9/6063/117, Maurandi n. 9/6063/118, Mazzarello n. 9/6063/119, Melandri n. 9/6063/120, Meta n. 9/6063/121 e Minniti n. 9/6063/122; non accetta invece gli ordini del giorno Montecchi n. 9/6063/123, Motta n. 9/6063/124, Mussi

n. 9/6063/125, Nannicini n. 9/6063/126, Nieddu n. 9/6063/127, Nigra n. 9/6063/128, Gerardo Oliverio n. 9/6063/129, Olivieri n. 9/6063/130, Ottone n. 9/6063/131, Panattoni n. 9/6063/132, Pennacchi n. 9/6063/133, Petrella n. 9/6063/134, Pettinari n. 9/6063/135, Piglionica n. 9/6063/136, Pinotti n. 9/6063/137, Pisa n. 9/6063/138, Pollastrini n. 9/6063/139, Preda n. 9/6063/140, Quartiani n. 9/6063/141, Raffaldini n. 9/6063/142 e Rainisio n. 9/6063/143.

Il Governo accetta gli ordini del giorno Ranieri n. 9/6063/144, Rava n. 9/6063/145, Nicola Rossi n. 9/6063/146, Rossiello n. 9/6063/147, Rotundo n. 9/6063/148, Ruggia n. 9/6063/149, Ruzzante n. 9/6063/150, Sabattini n. 9/6063/151, Sandri n. 9/6063/152, Sasso n. 9/6063/153, Sedioli n. 9/6063/154, Sereni n. 9/6063/155, Siniscalchi n. 9/6063/156, Soda n. 9/6063/157, Spini n. 9/6063/158, Stramaccioni n. 9/6063/159, Susini n. 9/6063/160, Tedeschi n. 9/6063/161, Tidei n. 9/6063/162, Tocci n. 9/6063/163, Tolotti n. 9/6063/164, Trupia n. 9/6063/165, Turco n. 9/6063/166, Michele Ventura n. 9/6063/167, Vianello n. 9/6063/168, Vigni n. 9/6063/169, Visco n. 9/6063/170, Zanotti n. 9/6063/171 e Zunino n. 9/6063/172.

Il Governo accetta l'ordine del giorno Bindi n. 9/6063/173, a condizione che venga riformulato nel senso di aggiungere, dopo la parola: « in vendita », le seguenti: « , secondo la vigente normativa. ».

Il Governo accetta l'ordine del giorno Boccia n. 9/6063/174 ed accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Burtone n. 9/6063/175, Carbonella n. 9/6063/176, Gerardo Bianco n. 9/6063/177, Zaccaria n. 9/6063/178, Iannuzzi n. 9/6063/179, Bottino n. 9/6063/180, Merlo n. 9/6063/181, Zara n. 9/6063/182, Ladu n. 9/6063/183, Verneti n. 9/6063/184, Reduzzi n. 9/6063/185 e Lettieri n. 9/6063/186.

Il Governo accetta, altresì, l'ordine del giorno Frigato n. 9/6063/187, a condizione che venga riformulato nel senso di inserire, dopo le parole: « impegna il Governo ad individuare e realizzare », le seguenti: « nell'ambito della normativa comunita-

ria » e, inoltre, nel senso di sostituire le parole comprese da « in ambito Europeo » fino a « le piccole aziende diretto coltivate » con le seguenti: « in ambito Europeo. ».

Il Governo accetta l'ordine del giorno de Ghislanzoni Cardoli n. 9/6063/188, mentre non accetta gli ordini del giorno Mancini n. 9/6063/189, Villetti n. 9/6063/190, Intini n. 9/6063/191, Pappaterra n. 9/6063/192, Nesi n. 9/6063/193, Ceremigna n. 9/6063/194, Buemi n. 9/6063/195, Grotto n. 9/6063/196, Di Gioia n. 9/6063/197, Boselli n. 9/6063/198 e Albertini n. 9/6063/199.

Il Governo non accetta, inoltre, gli ordini del giorno Bulgarelli n. 9/6063/200, Volpini n. 9/6063/201, Squeglia n. 9/6063/202, Ruta n. 9/6063/203, Tanoni n. 9/6063/204, Tuccillo n. 9/6063/205, Stradiotto n. 9/6063/206, Santagata n. 9/6063/207, Ruggeri n. 9/6063/208 e Rosato n. 9/6063/209.

Il Governo accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Realacci n. 9/6063/210, Piscitello n. 9/6063/211 e Pasetto n. 9/6063/212.

Il Governo non accetta gli ordini del giorno Papini n. 9/6063/213, Mosella n. 9/6063/214 e Milana n. 9/6063/215, mentre accetta l'ordine del giorno Marino n. 9/6063/216.

Il Governo non accetta l'ordine del giorno Mantini n. 9/6063/217, mentre accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Lusetti n. 9/6063/218, Giacomelli n. 9/6063/219 e Giachetti n. 9/6063/220.

Il Governo accetta gli ordini del giorno Gambale n. 9/6063/221 e Fistarol n. 9/6063/222, mentre non accetta gli ordini del giorno Fioroni n. 9/6063/223 e Fanfani n. 9/6063/224.

Il Governo accetta l'ordine del giorno D'Antoni n. 9/6063/225, mentre non accetta gli ordini del giorno Colasio n. 9/6063/226, Carra n. 9/6063/227 e Cardinale n. 9/6063/228.

Il Governo accetta gli ordini del giorno Bressa n. 9/6063/229 e Bimbi n. 9/6063/230, mentre accoglie come raccomanda-

zione gli ordini del giorno Giovanni Bianchi n. 9/6063/231, Meduri n. 9/6063/232 e Dorina Bianchi n. 9/6063/233.

Il Governo accetta l'ordine del giorno Banti n. 9/6063/234, mentre non accetta gli ordini del giorno Annunziata n. 9/6063/235, Camo n. 9/6063/237 e Sinisi n. 9/6063/238.

Il Governo accetta l'ordine del giorno Morgando n. 9/6063/239, mentre accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Marcora n. 9/6063/240.

Il Governo accetta l'ordine del giorno Rocchi n. 9/6063/241, mentre accoglie come raccomandazione gli ordini del giorno Rusconi n. 9/6063/242, Duilio n. 9/6063/243, Santino Adamo Loddo n. 9/6063/244 e Ruggieri n. 9/6063/245.

Il Governo non accetta gli ordini del giorno Luigi Pepe n. 9/6063/246 e Cusumano n. 9/6063/247, mentre accetta l'ordine del giorno Acquarone n. 9/6063/248.

Il Governo non accetta l'ordine del giorno Oricchio n. 9/6063/249; l'ordine del giorno Burani Procaccini n. 9/6063/250 è assorbito dall'ordine del giorno Volontè n. 9/6063/4, nel testo riformulato.

Il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Nuvoli n. 9/6063/251, mentre accetta l'ordine del giorno Ostilio n. 9/6063/252.

Il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Pisicchio n. 9/6063/253, mentre non accetta l'ordine del giorno Mongiello n. 9/6063/254.

Il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Santulli n. 9/6063/255, mentre non accetta gli ordini del giorno Diliberto n. 9/6063/256 e Bellillo n. 9/6063/257.

Il Governo accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Sgobio n. 9/6063/258, mentre non accetta gli ordini del giorno Armando Cossutta n. 9/6063/259, Maura Cossutta n. 9/6063/260 e Galante n. 9/6063/261.

Il Governo, infine, accoglie come raccomandazione l'ordine del giorno Pistone n. 9/6063/262, mentre non accetta gli ordini del giorno Sciacca n. 9/6063/263, Ver-

tone n. 9/6063/264, Villari n. 9/6063/265, Ria n. 9/6063/266, Monaco n. 9/6063/267 e Franceschini n. 9/6063/268.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole sottosegretario.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Pisapia ed altri; Mazzoni; Finocchiaro ed altri: Istituzione del garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (A.C. 411-3229-3344) (ore 19,45).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Pisapia ed altri; Mazzoni; Finocchiaro ed altri: Istituzione del garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 411 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto, altresì, che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Palma, ha facoltà di svolgere la relazione.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*. Signor Presidente, la Commissione affari costituzionali ha avviato, il 30 luglio 2003, l'esame delle proposte di legge A.C. 411 dell'onorevole Pisapia, A.C. 3229, dell'ono-

revole Mazzoni ed A.C. 3344 dell'onorevole Finocchiaro, concernenti l'istituzione del garante dei diritti delle persone detenute o privati della libertà personale ed ha svolto, tra il 30 ottobre ed il 19 novembre 2003, una rilevante attività conoscitiva in materia, procedendo a numerose audizioni.

A seguito delle riunioni del Comitato ristretto, costituito l'11 dicembre 2003, è stata predisposta una proposta di testo unificato adottata dalla Commissione quale testo base nella seduta del 27 gennaio 2004, successivamente modificata solo marginalmente, a seguito dell'esame degli emendamenti.

Per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, l'articolo 1 prevede che il garante dei diritti è organo collegiale, composto dal presidente, nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e da quattro membri eletti con voto limitato, in numero di due dal Senato della Repubblica, ed in numero di due dalla Camera dei deputati.

Il comma 3 dello stesso articolo dispone inoltre che il garante dei diritti rimane in carica per quattro anni, non rinnovabili, fatto salvo, evidentemente, il regime di *prorogatio*.

L'articolo 2, dispone invece, che componenti del garante dei diritti sono scelti tra persone che abbiano un'esperienza ventennale nel campo dei diritti umani dei detenuti ovvero che abbiano una formazione culturale specifica e documentata nel campo giuridico dei diritti umani, precisando altresì che non possono ricoprire la carica di componente del garante dei diritti coloro che hanno riportato condanna definitiva per delitto.

Le questioni connesse all'incompatibilità sono affrontate dall'articolo 3, ai sensi del quale ognuno dei componenti del garante dei diritti non può assumere cariche elettive, governative o istituzionali o ricoprire altri incarichi o uffici pubblici di qualsiasi natura e non può svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma, imprenditoriale o libero professionale, né attività inerenti ad un'associazione o partito politico.

L'articolo 4 elenca, in modo tassativo, i casi in cui occorre procedere all'immediata sostituzione di taluno dei componenti del garante, precisando che tale adempimento si rende necessario nell'ipotesi di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti l'incarico affidato, o nel caso in cui riporti condanna penale definitiva per delitto.

L'articolo 5 dispone che alle dipendenze del garante dei diritti è istituito un ufficio composto da dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche in numero non superiore a 40, collocati fuori ruolo. Le norme concernenti l'organizzazione dell'ufficio, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 6 prevede che il garante possa avvalersi dell'opera di consulenti remunerati in base alle vigenti tariffe professionali, mentre l'articolo 7 definisce le funzioni ed i poteri del garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale.

Ai fini del compimento delle predette funzioni, il garante può visitare senza necessità di autorizzazione gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e gli istituti penali per minori, prendere visione, previo consenso dell'interessato, degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà personale, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativo alle indagini o al procedimento penale, richiedere alle amministrazioni responsabili degli istituti penitenziari, degli ospedali psichiatrici giudiziari e degli istituti penali per minori le informazioni ed i documenti che ritenga necessari, prevedendosi che, in caso di inottemperanza dell'amministrazione nel termine di trenta giorni a tale richiesta il garante informi il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, al quale può richiedere di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti.

Inoltre, il garante, al precipuo fine di verificare l'idoneità delle relative strutture edilizie a salvaguardare la dignità delle persone ivi ristrette, con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali, può, previo preavviso, ma senza autorizzazione, visitare i centri di permanenza temporanea ed assistenza nonché le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza e dei commissariati di pubblica sicurezza.

I componenti del garante dei diritti sono tenuti al segreto e nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, il garante dei diritti può informare il magistrato di sorveglianza territorialmente competente affinché questi valuti se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro sessanta giorni, dell'esistenza del segreto stesso.

L'articolo 8 prevede che tutti i detenuti e i soggetti comunque privati della libertà personale possano rivolgersi al garante dei diritti senza vincolo di forma.

L'articolo 9 dispone che, ove il garante dei diritti verifichi che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate all'articolo 7, comma 2, lettera a), tengano comportamenti non conformi ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti siano fondati, richiede alle amministrazioni interessate di agire in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

In proposito, si prevede un procedimento amministrativo in forza del quale, ove le amministrazioni direttamente interessate non si conformino, il garante può rivolgersi anche agli uffici ad esse sovraordinati. Qualora si registri un'ulteriore inerzia, il garante può ricorrere al tribunale di sorveglianza, che procede i sensi dell'articolo 71-septies della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 10 della presente legge.

L'articolo 11 prevede, poi, in capo al garante dei diritti, l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria competente dei fatti di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni che possano costituire reato.

Infine, l'articolo 12 stabilisce che il garante dei diritti presenti annualmente al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta.

Sul testo predisposto in sede referente la Commissione giustizia ha espresso parere favorevole con osservazioni. La Commissione difesa ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni, mentre la Commissione affari sociali e la Commissione parlamentare per le questioni regionali hanno espresso parere favorevole. La Commissione lavoro ha, invece, espresso parere contrario.

Quanto alla copertura degli oneri legati al provvedimento, la Commissione bilancio ha espresso un primo parere contrario l'8 febbraio 2005, un successivo parere favorevole con condizioni, ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione, il 25 maggio 2005 e, infine, un ulteriore parere contrario il 27 luglio 2005.

A fronte di tali pareri, la I Commissione ha, di volta in volta, proceduto a modificare conformemente il testo, da ultimo con gli emendamenti approvati nella seduta del 18 ottobre 2005, volti, da un lato, a far decorrere gli effetti finanziari del provvedimento a partire dal 2006 e, dall'altro, a utilizzare per la relativa copertura, nell'ambito dei fondi speciali di parte corrente per il triennio 2006-2008, l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANFRANCO CONTE, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Siniscalchi. Ne ha facoltà.

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, con questo articolato si avvia un importante discorso legislativo, che mi auguro venga ulteriormente sviluppato nel corso del dibattito e che subisca amplia-

menti e definizioni progressive che offrano la misura della importanza di un'iniziativa del genere.

Fa parte di questo complesso di proposte una proposta già presentata il 4 novembre 2002 dai deputati del gruppo dei democratici di sinistra in Commissione giustizia, a prima firma dell'onorevole Finocchiaro e sottoscritta da tutti noi. Così come hanno fatto altri colleghi, non abbiamo proposto la definizione di garante (che è stata poi adottata), ma quella di un vero e proprio difensore civico, che svolgesse una attività di controllo e di tutela, con la possibilità di diventare soggetto che ricorra e non si limiti solamente ad una constatazione nei confronti delle persone detenute; non solo nei confronti delle persone detenute, come avete ascoltato dal relatore, negli istituti di pena, negli stabilimenti carcerari, ma anche nei confronti di tutte quelle persone che si trovano, anche per ragioni amministrative (si fa specifico riferimento ai centri di permanenza temporanea, ai centri di accoglienza, agli istituti manicomiali, alle case di detenzione per i minori o ai luoghi di compressione della libertà dei tossicodipendenti) in tutti quei luoghi nei quali la privazione della libertà personale, totale o parziale, deve subire una forma di maggiore garanzia. Essa deve essere presidiata da un controllo che, per quanto riguarda gli stabilimenti di pena, non può limitarsi soltanto a ciò che prevedono l'ordinamento e la provvida legge Gozzini; non può limitarsi solamente alle attività e all'intervento doveroso e necessario, ma enormemente difficile dal punto di vista della rapidità, del magistrato di sorveglianza. Essa deve avere, così come accade anche nei paesi anglosassoni, un'autorità di garanzia, che non sia un ente solamente ordinamentale e burocratico, ma che abbia poteri di accertamento che consentano di dare trasparenza ai momenti della detenzione e della libertà personale.

Sono troppo note e ricorrono ad ogni finanziaria le gravi difficoltà nelle quali si dibatte il nostro sistema di detenzione e carcerario. Deputati e senatori di tutti gli schieramenti spesso formulano interroga-

zioni, interpellanze, ordini del giorno e mozioni per segnalare casi, quando non di vero abuso, di grave trascuratezza ed inservanza delle forme elementari e – vorrei dire – del diritto naturale alla tutela sanitaria, fisica, intellettuale e del lavoro dei detenuti.

Queste proteste, evidentemente, non potendo emergere nell'attività giurisdizionale vera e propria e nell'attività dei tribunali e dei magistrati di sorveglianza, meritano di ottenere la possibilità di un controllo diverso. È necessario, quindi, un difensore civico, ossia un organismo che non sia un'*authority* in più, ma che sia direttamente collegato al principio costituzionale del diritto alla tutela della salute e all'integrità fisica.

Sono troppo noti i casi, ricorrenti in questi ultimi tempi con lugubre insistenza, di suicidi nelle carceri, nei confronti dei quali non basta fare riferimento all'inchiesta o all'ispezione che certamente compie l'organismo amministrativo o ministeriale. Si avverte una sorta di separatezza eccessiva tra il luogo di detenzione e un controllo che renda trasparente il luogo di detenzione stesso.

Anche per quanto riguarda i centri di permanenza temporanea, sono troppo recenti le illustrazioni di carattere televisivo o giornalistico dei giorni scorsi. Credo che tutti abbiano potuto rendersi conto delle gravi difficoltà in cui versano questi sistemi di costrizione della libertà personale, che producono una riduzione della soglia di sicurezza e anche del trattenimento in alcuni di questi luoghi, seppur necessari sotto altri profili.

Credo che questa legge, quindi, debba nascere nel dibattito parlamentare – se vi riuscirà – con una condivisione un po' più forte, non solo di grandi fondamenti filosofici o teleologici di carattere politico, ma delle sue fondamentali istanze e della sua essenziale necessità all'interno del nostro ordinamento.

Certo, è necessario un garante, ma che sia – lo ripeto – difensore dei diritti, che non possono essere fatti valere soltanto nelle sedi del contenzioso penale o civile,

ossia nelle sedi della denuncia dell'abuso o della violenza. Tali diritti — così come avete ascoltato dalla relazione e come emerge dalla nostra proposta e dalle altre che sono state fatte proprie, in parte, dall'articolato finale al nostro esame — debbono formare oggetto di una sorta di vigilanza continua, di presidio e di garanzia. Ciò per consentire anche all'autorità di sorveglianza ed al magistrato di sorveglianza di recepire tale funzione certamente non alternativa, ma rilevantemente aggiuntiva. Si tratta di una funzione di diritto pubblico esercitata attraverso un ufficio con un organico previsto di 40 persone.

Abbiamo qualche riserva sul risultato finale del testo, che potrà essere migliorato, e sul quale vi sarà un lavoro emendativo. Siamo preoccupati per il parere drasticamente negativo della Commissione bilancio: ci auguriamo che non si tratti di una legge bandiera, di una legge simbolo che lasci il tempo che trova. Speriamo che la condivisione di tali rilievi e di tali riserve si traduca nella costruzione effettiva di una legge di garanzia, e non solamente nell'accettazione della scrittura di un principio.

Dobbiamo ricordare che alla base della nostra proposta e delle altre proposte di legge presentate vi sono i lavori svolti nelle Commissioni giustizia che si sono succedute nel corso delle ultime legislature attraverso i Comitati carceri: questi hanno sempre realizzato tale servizio ispettivo che, tuttavia, non riusciva ad avere la forza di una rappresentazione in forma di denuncia nei confronti delle amministrazioni responsabili.

L'articolo 2 prevede alcune questioni riguardanti lo *status* ed i requisiti per far parte di tale autorità di garanzia. Gradiremmo che venisse recepito il primo punto del parere della Commissione giustizia, che chiede di individuare una soglia più bassa di esperienza nel campo dei diritti umani. Viene, infatti, prevista una soglia di ventennale esperienza nell'esercizio della tutela dei diritti umani, che è questione anche un po' generica dal punto di vista lessicale. La Commissione giustizia, al-

l'unanimità, nella prima parte del suo parere, ha chiesto di abbassare tale soglia per evitare che si giunga a forme di professionalizzazione di tale funzione all'interno dell'autorità di garanzia.

Dovremo lavorare certamente sul campo delle incompatibilità previste dall'articolo 3, dovremo completarle ed essere più avveduti per evitare qualsiasi forma di burocratizzazione di un organismo che di burocratico deve avere solamente la struttura, ma deve avere una profonda aspirazione costituzionale e sociale per rispondere alla finalità che abbiamo voluto attribuirgli con le nostre proposte.

In merito alle funzioni ed ai poteri ci pare positivo sviluppare la possibilità della trasformazione del procedimento di semplice controllo e di carattere ispettivo (la presenza continua nelle carceri, nei luoghi di detenzione, nelle caserme in tante occasioni che, purtroppo, hanno suscitato grande sconcerto nell'opinione pubblica in relazione ad episodi a tutti perfettamente noti) in una presenza che consenta maggiore trasparenza e, soprattutto, l'immediatezza della constatazione che deve essere fatta da un organismo terzo e non può essere soltanto affidata a sanitari chiamati per l'occasione o a controlli che si risolvono in una sorta di verifica interna che non soddisfa le esigenze di chiarezza. Non si tratta solo delle violenze, ma anche — ripeto — delle condizioni oggettive e soggettive di detenzione degli uomini e delle donne, dei maggiorenni e dei minorenni sottoposti ad un trattamento di privazione della libertà personale.

Noi pensiamo di poter lavorare partendo dall'attuale testo dell'articolo 9, che prevede l'apertura del procedimento da parte del garante, in funzione di promozione dell'azione contro le amministrazioni colpevoli, contro gli uffici colpevoli di forme di inerzia o di forme di abbandono, quando non di deplorabile tolleranza di forme di degrado interno all'edificio o di degrado anche nell'assistenza normale e quotidiana. Lavoreremo sull'articolo 9 e sull'articolo 10, del quale segnaliamo la trasformazione del procedimento da pu-

ramente ispettivo a contenzioso, che preveda la presenza e la partecipazione degli interessati.

Si tratta di una norma molto importante, in quanto essa solleva il detenuto, o colui il quale si trova in una restrizione di libertà personale, dall'onere della denuncia, perché tale onere implica necessariamente l'accettazione di una rinuncia in luogo della denuncia, della rinuncia a denunciare. In questi luoghi vi sono molti più casi di lesione della libertà e della dignità delle persone di quanti non ne vengano denunciati. Le denunce esplodono solamente in occasione di episodi clamorosi, che spesso si concretizzano nella morte del detenuto o nel suo suicidio; i casi, tuttavia, sono molti di più, e non possono essere denunciati tutti.

Ecco dunque qual è l'importanza di queste norme illustrate dall'onorevole relatore: quella di sollevare il soggetto, che vede compresso il suo diritto alla salute e il suo diritto al rispetto della dignità personale, così com'è scritto in tutte le Convenzioni sui diritti umani, da questa impossibile, formale e spesso pretestuosa richiesta di denuncia, che rischia di esporlo alle reazioni, alle punizioni e alle forme di intervento vendicativo da parte di coloro i quali sono preposti alla vigilanza nei loro confronti.

L'articolo 10, attraverso la trasformazione del procedimento da meramente ispettivo in procedimento contenzioso — con gli ampi poteri, riconosciuti ai funzionari del garante, di ingresso, previo avviso, in tutti i luoghi, seppur nel rispetto del segreto, delle regole e dei limiti di un'invasione, che non può avere evidentemente l'effetto invasivo nei confronti della delicatezza delle indagini che si svolgono o dei motivi per i quali è stata decisa la forma di privazione della libertà personale — contiene una profonda innovazione, sulla quale potremo lavorare.

Si tratta di un grande passo avanti, di un inizio forse in tono minore, con la speranza che le esigenze così pressanti poste sempre davanti ad ogni iniziativa di carattere parlamentare non facciano naufragare una proposta ed un testo che a

nostro avviso rappresentano un buon avvio, che deve essere però ulteriormente integrato, ma soprattutto deve essere condiviso, creduto ed accettato, in una sua cultura che non è cultura di carattere ideologico, bensì cultura che nasce da profondi valori costituzionali e da profondi valori sociali.

Ecco perché i Democratici di sinistra sperano di poter continuare a collaborare nella realizzazione di questa importante legge, sperando che non vengano frapposti ostacoli ad un suo iter concreto e realistico, che superi qualsiasi forma di ostruzione, che possa rappresentare un motivo di arretramento dei principi da cui stasera questa legge può partire (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e di Rifondazione comunista — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, vorrei svolgere alcune considerazioni generali sul provvedimento in esame a nome del gruppo della Margherita; mi permetto anche di riportare alcune delle considerazioni che l'onorevole Boato ha ripetutamente sviluppato in Commissione (sono stati assunti dei toni largamente convergenti).

Già nell'ottobre del 2003, quindi due anni fa, qualche quotidiano aveva sottolineato che il primo accordo *bipartisan* sull'istituzione del difensore civico per i detenuti si ebbe in Commissione affari costituzionali; è, quindi, una questione posta non tanto tempo fa, in ordine alla quale si sono effettuati alcuni approfondimenti, come ha ricordato molto compiutamente nella sua introduzione il relatore Nitto Palma, e si svolte ripetute audizioni, con apporti di varia natura. Quindi, il testo è arricchito di tutti questi contributi.

In fondo, la strada maestra per arrivare a questo testo (si ringraziano i primi firmatari delle proposte di legge presentate in merito, gli onorevoli Pisapia, Finocchiaro e Mazzoni) è in qualche modo

tracciata da documenti internazionali; nella relazione dell'onorevole Pisapia si ricorda come il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene e trattamenti inumani o degradanti abbia costantemente sollecitato i Governi a dotarsi di organi interni di controllo delle condizioni di detenzione.

Si ricorda anche come l'Italia si presenti carente, in quanto non è stata ancora istituita la figura del difensore civico e non è previsto nell'ordinamento penitenziario un organo indipendente dall'amministrazione della giustizia avente poteri ispettivi.

In questa materia, vi è una pluralità di fonti internazionali: vorrei ricordare la Convenzione dell'ONU contro la tortura, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa.

La figura del difensore civico viene in qualche modo assimilata a quella delle *authority* che sono largamente diffuse nel nostro paese, in alcuni casi anche in misura sovrabbondante. Non vi è dubbio che, in questo caso, la sua finalità è essenziale, perché si tratta non solo di garantire il pieno rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, funzioni generali dell'amministrazione, ma di tutelare — è la funzione più specifica — i diritti fondamentali delle persone detenute o, comunque, private della libertà personale.

Ci troviamo in qualche modo nel filone dell'attuazione di quelle garanzie che l'articolo 3, secondo comma, richiede, perché nei fatti e nei luoghi che configurano situazioni di detenzione questi diritti, seppure compressi e limitati, richiedono interventi di particolare tutela.

Si è detto che il giudice di sorveglianza non possa per sua natura adempiere a queste funzioni e, quindi, in questo contesto nasce la struttura, il disegno di questa norma.

Non ho molto da aggiungere alle considerazioni che sono state svolte e che riguardano la composizione, la struttura di questo organo. Si tratta di un modello a

quattro membri, che assomiglia a quello dell'Autorità per la *privacy*, eletti dal Parlamento, con un voto limitato ed un meccanismo abbastanza snello. Mi pare sia anche snella la struttura di tale organo che, evidentemente, non riproduce le dimensioni molto più rilevanti di altre autorità indipendenti.

Probabilmente la strada con la quale alcuni problemi sollevati dalla Commissione bilancio sono stati bypassati può essere considerata proprio sotto questo particolare profilo.

In ordine ai poteri, occorre che alcuni di essi restino in capo a tale autorità, altrimenti la funzione finisce per essere soltanto teorica ed astratta e, quindi, influente. Ricordo che il punto centrale è che il difensore civico concorre con il magistrato di sorveglianza alla vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati nonché dei soggetti sottoposti a custodia cautelare 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.

Per ragioni di tempo e di maggiore conoscenza da parte di coloro che hanno partecipato alla predisposizione di tale testo, non mi soffermo sui numerosi esempi — citati oltre che nella proposta di legge a prima firma Pisapia anche in quella presentata dall'onorevole Finocchiaro — di organismi paralleli — già funzionanti in Austria, in Danimarca, in Finlandia, in Ungheria, in Olanda, in Norvegia e in Portogallo — che hanno la precisa caratteristica di consentire al difensore civico di effettuare sopralluoghi periodici, con la previsione dell'accesso nei luoghi di detenzione. Tutto ciò può avvenire, naturalmente, senza preavviso, con la possibilità di ispezionare qualunque luogo e di incontrare chiunque senza restrizioni e senza accompagnamento.

Inoltre, il difensore civico, ai sensi dell'articolo 7, può prendere visione, previo consenso dell'interessato, degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo e può richiedere all'amministrazione re-

sponsabile e alle strutture indicate informazioni e comunicazioni. Si tratta, in fondo, di una attività ispettiva particolarmente rilevante in relazione alla natura di tali luoghi.

La funzione è di natura persuasoria, di raccomandazione che, in alcuni casi, può anche estendersi ad altro, come nel caso di denuncia di fatti di rilievo penale, di dichiarazioni pubbliche di biasimo e di attivazione di procedimenti disciplinari.

Se ciò si considera a fronte di una massima informalità consentita ai detenuti nel rivolgersi a tale autorità, questo istituto di garanzia potrebbe risolvere molti problemi.

Naturalmente, è prevista anche la possibilità di presentare una relazione annuale al Parlamento, comprensiva di tutte le attività che possono essere svolte da tale organismo.

Ho voluto soltanto fare un accenno a questo percorso, non solo sollecitato a livello internazionale, ma che mi pare sia anche moderno nella nostra legislazione e, quindi, ho ricordato quanto sommessamente è stato detto dai colleghi che mi hanno preceduto, ovvero che la Costituzione prevede restrizioni particolari per coloro che si trovano in condizioni di detenzione. Tuttavia, l'articolo 13, laddove recita che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone sottoposte alla restrizione della libertà» e in particolare l'articolo 27, laddove recita che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» sono le linee guida di un intervento di questo tipo.

Quindi, il senso e la filosofia sono quelli di assicurare effettività (per questo motivo ho richiamato il secondo comma dell'articolo 3) ad alcuni diritti fondamentali, la quale in realtà, non sempre è garantita.

Mi auguro pertanto che il dibattito possa contribuire ad apportare ulteriore miglioramenti al testo e che le perplessità espresse da qualche gruppo in Commissione non siano determinanti nel dibattito in aula, perché il percorso prefigurato mi appare estremamente concreto e positivo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pisapia. Ne ha facoltà.

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, negli ultimi anni la situazione degli istituti penitenziari e degli altri luoghi ove vengono trattenute persone private o limitate, per le ragioni più diverse, della libertà personale è esplosa nel nostro paese in tutta la sua drammaticità: sovraffollamento; carenza di operatori; esiguità dei fondi; incremento di eventi critici quali suicidi, tentativi di suicidio, mancati suicidi; atti di autolesionismo o più in generale episodi di violenza.

Quindi, si imponeva da tempo la necessità di intervenire non solo sulle condizioni di detenzione, sempre più disumane, ma anche e prima ancora per garantire forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale, nonché per creare meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, spesso nei fatti non sufficientemente tutelati e non raramente calpestati.

L'eccessivo cumulo di funzioni poste a carico di magistrati di sorveglianza, sempre più giudici delle misure alternative e sempre meno della possibilità di esercitare funzioni di controllo sull'esecuzione della custodia dei detenuti e degli internati nonché dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere, la carenza di organico della magistratura di sorveglianza nonché di altre figure che hanno un ruolo fondamentale all'interno degli istituti carcerari e la presenza massiccia negli istituti penali di soggetti socialmente deboli, quali tossicodipendenti ed extracomunitari, pari a più del 50 per cento della popolazione detenuta e maggiormente esposti al rischio di abusi, rendono attuale ed urgente la necessità di interventi per un carcere più trasparente.

Non era quindi più procrastinabile l'individuazione di nuove forme e di nuovi strumenti di controllo della legalità nei luoghi di detenzione, senza ovviamente mettere in discussione quelli già esistenti. Proprio a questa esigenza risponde il provvedimento oggi al nostro esame, teso al-

l'istituzione di un nuovo soggetto di controllo e di verifica delle condizioni di detenzione, che operi a livello nazionale, che abbia un'effettiva autonomia ed indipendenza. E oggi finalmente, dopo anni da quando questa proposta è nata all'interno del dibattito tra coloro i quali si sono sempre battuti per la tutela dei diritti e delle garanzie, anche di chi è detenuto e privato della libertà personale, non posso non ringraziare, oltre ai firmatari delle diverse proposte di legge, il relatore, onorevole Nitto Francesco Palma, e l'onorevole Marco Boato, che tanto si è battuto, sia in sede di Commissione che in Conferenza dei capigruppo affinché il provvedimento pervenisse finalmente all'esame dell'Assemblea.

Sin dalla scorsa legislatura, del resto, il gruppo di Rifondazione comunista, riprendendo una proposta avanzata dall'associazione Antigone e sostenuta anche da altre associazioni che a vario titolo si occupano di carcere, aveva presentato proposte di legge tese all'istituzione di una figura già presente in molti paesi europei — basti ricordare il Portogallo e la Spagna —, ovvero quella del difensore civico delle persone private o limitate nelle libertà personale.

Oggi, nel nostro paese, il garante delle condizioni di detenzione nelle carceri è, a livello ordinamentale, il magistrato di sorveglianza. I parlamentari dispongono, invece, di un potere di visita in generale sulle condizioni degli istituti penitenziari, ma hanno limitate possibilità di intervento rispetto a casi singoli, se non attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo che risultano spesso inefficaci.

La legge, infine, indica altri soggetti, quasi tutti interni all'amministrazione penitenziaria a cui i detenuti possono rivolgere reclamo. Ma non esistono forme di ispezione, da parte di soggetti autonomi e indipendenti, nei commissariati di polizia o nelle caserme dei carabinieri.

In un carcere, come in ogni altro luogo in cui le persone vengono private della libertà personale, gli equilibri sono estremamente precari e, talvolta, si creano situazioni di tensione, anche per problemi

ai quali non sarebbe difficile trovare adeguate soluzioni. Ogni intervento deve tener conto della fragilità e della difficoltà dei rapporti tra la popolazione detenuta e il personale di polizia penitenziaria.

Il difensore civico penitenziario avrebbe diverse finalità: l'allentamento delle tensioni; la mediazione; la raccolta e l'elaborazione di un utile patrimonio informativo. Avrebbe inoltre — ne siamo convinti — un'importante funzione di deterrenza rispetto al rischio di abusi, siano essi lievi o gravi, che, purtroppo, non sono infrequenti e che raramente vengono denunciati, per motivi facilmente intuibili, fra cui il rischio di inammissibili, ma possibili ritorsioni o addirittura di atti vendicativi. Ciò chiaramente non significa generalizzare in maniera facile e assolutamente ingenerosa nei confronti dell'abnegazione della gran parte degli operatori e degli ufficiali ed agenti di polizia penitenziari che svolgono, con fatica e difficoltà, oltre che con encomiabile impegno, il loro difficile, delicato e faticoso compito. Il garante dei diritti dovrebbe avere anche il ruolo di cassa di risonanza dell'inadeguatezza dell'organico degli operatori penitenziari, che drammaticamente si ripercuote sulla realizzazione in concreto del diritto a quel trattamento teso al reinserimento previsto dall'ordinamento penitenziario e dalla nostra Costituzione.

Snellire le procedure, ridimensionare la litigiosità, informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione esistente nei luoghi ove vengono trattenute le persone private della libertà personale, fra cui ben possono esservi tanti innocenti, in modo da superare le emergenze legislative: anche questi saranno, o dovranno essere, i compiti del garante nazionale dei diritti delle persone private o limitate nella libertà personale, che il provvedimento al nostro esame intende istituire.

Può essere utile ricorrere ad alcuni esempi che quotidianamente si presentano nelle realtà detentive: abbreviare i tempi per un ricovero ospedaliero; fornire le informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti; sollecitare l'effettuazione dei lavori necessari per mi-

gliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'istituto; garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di standard minimi di trattamento; verificare la congruità e la compatibilità con i nostri principi costituzionali, con le convenzioni internazionali sui diritti umani sottoscritte e ratificate dall'Italia e fatte proprie dal nostro paese; monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli standard europei e la loro fruibilità anche da parte degli extracomunitari.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle carceri e negli altri luoghi di privazione della libertà personale, è assolutamente necessario che il garante sia dotato di un potere effettivo. Questo è il motivo per il quale, insieme agli altri gruppi dell'opposizione, Rifondazione comunista ha presentato alcuni emendamenti, sia in Commissione sia in Assemblea, tesi a rendere maggiormente incisivo il ruolo di tale figura, rendendo possibile per il garante la visita nei CPT senza preavviso. Occorre inoltre affiancare al generico potere di visita alle camere di sicurezza presso le caserme dei carabinieri e della Guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza quello di una verifica effettiva delle condizioni in cui si trovano le persone ivi trattenute e di come siano effettivamente trattate. Non si può ignorare, a tale proposito, che nei suoi rapporti il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e dei trattamenti inumani e degradanti ha costantemente sollecitato i Governi a dotarsi di organi interni di controllo delle condizioni di detenzione ed ha spesso utilmente attinto, in vari paesi europei, informazioni attendibili dalle relazioni del difensore civico nazionale.

Tale Comitato, come emerge testualmente dai suoi rapporti, ha invitato ripetutamente i vari Stati a prevedere ispezioni da parte di specifici organismi indipendenti e autonomi, a garanzia di un dignitoso trattamento di tutte le persone private della libertà personale. Né si può ignorare che il nostro paese, fin dall'agosto 2003, ha sottoscritto il Protocollo opzio-

nale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, firmato a New York il 10 dicembre 1984 e che l'ONU ha adottato il 18 dicembre 2002, confermando così il proprio impegno nella protezione dei diritti umani.

Tale Protocollo prevede, tra l'altro, l'istituzione di un sottocomitato di prevenzione facente capo al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti e l'introduzione, in ogni Stato, in ogni paese, di un meccanismo di prevenzione consistente in un organo indipendente di controllo dei luoghi in cui le persone sono private della libertà.

Oltre al previsto comitato internazionale di esperti indipendenti, con facoltà di verifica ispettiva degli istituti di detenzione e dei posti di polizia dei paesi membri, nel Protocollo è stabilito — testualmente — che ogni Stato debba istituire un sistema interno di controllo affidato ad una autorità indipendente che abbia accesso a qualsiasi luogo di privazione della libertà personale: carceri, commissariati, ospedali psichiatrici, e quant'altro.

Mi preme anche sottolineare, a supporto della proposta di istituire anche nel nostro paese il garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, alcune esperienze di altri paesi, dove simili organismi hanno avuto un ruolo estremamente positivo.

In Austria, un simile organismo ha il compito di verificare le condizioni di trattamento dei detenuti, con l'obbligo di effettuare, almeno una volta all'anno, una visita, senza preavviso, in ciascuno degli stabilimenti penitenziari. Vi è inoltre il mediatore, istituito con legge del 1° luglio 1981, che 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 (è sempre il caso dell'Austria), nella parte riguardante le carceri, è stata la più utile fonte di informazioni per il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e

degradanti. Durante le sue visite ispettive, è stato lo stesso mediatore ad evidenziare, nella sua relazione al Parlamento, il rischio di maltrattamenti a cui i detenuti vanno incontro durante la detenzione nelle stazioni di polizia.

In Danimarca, vi è un organo indipendente, composto da due membri eletti per quattro anni in ciascuna regione, il quale può effettuare ispezioni, anche non preannunciate, nei luoghi dove 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, ha proposto di affidare ad un difensore civico parlamentare questo compito ispettivo.

In Finlandia, gli stabilimenti penitenziari sono regolarmente ispezionati dal difensore civico parlamentare, un esperto eletto dal Parlamento per quattro anni. Il Parlamento elegge, inoltre, un assistente parlamentare al difensore civico, che ha il compito della supervisione del sistema penitenziario, con poteri di visita sia nelle carceri sia negli altri luoghi di detenzione ove vi sia il rischio di maltrattamenti.

Nel 1995, è stato istituito in Ungheria l'ufficio dell'*ombudsman* parlamentare, che può ricevere i 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 di questo organismo incontrano il direttore del carcere, relazionando sulla situazione nell'istituto, ed hanno libero accesso nello stabilimento. Uno dei membri dell'ufficio ha il dovere di sentire i detenuti almeno una volta al mese.

In Norvegia, il difensore civico può ricevere reclami da detenuti e fra i suoi poteri vi è anche quello ispettivo, eserci-

tato di propria iniziativa. Nelle relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in particolar modo negli istituti 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.

La legislazione italiana, per concludere, si presenta doppiamente carente, sia perché non è stata ancora istituita la figura del difensore civico, sia perché non è previsto nell'ordinamento penitenziario un organo indipendente dall'amministrazione della giustizia avente poteri ispettivi.

Il provvedimento al nostro esame tende, quindi, a porre rimedio a tale lacuna, denunciata anche dalle più recenti relazioni sui diritti fondamentali dell'Unione europea, nelle quali è stata altresì evidenziata una valutazione di tendenziale peggioramento della situazione carceraria in diversi paesi europei, tra cui purtroppo anche l'Italia. Inoltre, viene rivolto a tutti gli Stati membri un esplicito invito ad istituire un organismo indipendente ed imparziale e a ratificare in tempi brevi il protocollo ONU del 2002.

È utile anche ricordare, da ultimo, che recenti direttive europee hanno sottolineato il peggioramento delle condizioni di vita dei detenuti e la carenza di sorveglianza e di controlli all'interno delle carceri, affermando la necessità di verificare il rispetto dei diritti che vengono proclamati.

Alla luce di tali considerazioni, non posso non ribadire l'importanza che l'attività del garante sia estesa anche ai centri di permanenza temporanea e assistenza per stranieri senza alcun tipo di preavviso, nonché ai commissariati di pubblica sicurezza e alle caserme della Guardia di Finanza e dei carabinieri.

Nell'auspicio, pertanto, che si arrivi al più presto all'approvazione del provvedimento al nostro esame, non posso non ricordare come, sull'istituzione del garante nazionale dei diritti delle persone private o limitate della libertà personale, vi sia

stato, almeno a parole, fin dall'inizio di questa legislatura un ampio consenso.

Il gruppo di Rifondazione comunista, mio tramite, farà di tutto affinché finalmente, dopo tanti anni, il Parlamento passi dalle parole ai fatti.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 411 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Palma.

NITTO FRANCESCO PALMA, *Relatore*. Signor Presidente, rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIANFRANCO CONTE, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, sono rimasto particolarmente colpito per l'ampia discussione svoltasi sul provvedimento al nostro esame. Di questo desidero ringraziare i colleghi intervenuti.

La necessità di intervenire in questo settore allineando la nostra legislazione a quella dei paesi europei, così ampiamente citati dall'onorevole Pisapia, è indiscutibile. Il problema è come intervenire e se vi sono le risorse per farlo.

A quanto ci risulta, sul provvedimento in esame, di iniziativa parlamentare, la Commissione bilancio non ha ancora espresso il proprio parere perché in questo caso ci troviamo, ahimè, di fronte alla creazione di una struttura che ha un costo di 3 milioni seicentomila euro l'anno. Un costo che va assolutamente contro quella che è l'indicazione data dal Governo in più occasioni, anche recentemente, sulla necessità che gli uffici delle *authority* siano realizzati utilizzando strutture già esistenti o comunque che si provveda sulla base dell'autofinanziamento. Non possiamo chiedere che si autofinanzi il garante per

la tutela dei diritti; però, è certo che bisognerà trovare un'altra soluzione. La posizione del Governo su questo aspetto non potrà che tener conto anche delle esigenze di bilancio.

**(Annunzio di questioni pregiudiziali
— A.C. 411 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Avverto che, prima dell'inizio della discussione sulle linee generali, sono state presentate la questione pregiudiziale per motivi di merito Luciano Dussin e Fontanini n. 1 e (*vedi l'allegato A — A.C. 411 ed abbinate — sezione 1*) e la questione sospensiva Luciano Dussin e Fontanini n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 411 ed abbinate — sezione 2*), che saranno discusse e votate in altra seduta.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 3-30 novembre 2005, conseguente aggiornamento del programma ed annunzio della convocazione del Parlamento in seduta comune.

PRESIDENTE. A seguito dell'odierna riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo è stato predisposto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, il seguente calendario dei lavori per il periodo dal 3 al 30 novembre 2005.

Giovedì 3 (ore 12 e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna) e venerdì 4 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna) (con votazioni):

Seguito dell'esame dei progetti di legge:

disegno di legge n. 6063 — Conversione in legge del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contra-

stare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari *(da inviare al Senato — scadenza: 11 novembre 2005)*;

proposta di legge n. 411 ed abbinate — Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale *(previa votazione della questione pregiudiziale e della questione sospensiva presentate)*;

proposta di legge n. 2055-B — Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione *(Approvata dalla Camera e modificata dal Senato) (previa votazione delle questioni pregiudiziali e della questione sospensiva presentate)*;

disegni di legge n. 6118 — Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2004 e n. 6119 — Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2005 *(Approvati dal Senato)*.

Lunedì 7 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna):

Discussione sulle linee generali dei disegni di legge:

n. 6150 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2005, n. 184, recante misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti *(Approvato dal Senato — scadenza: 20 novembre 2005)*;

n. 6144 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria *(Approvato dal Senato — scadenza: 30 novembre 2005)*.

Martedì 8, mercoledì 9 e giovedì 10 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna e nella giornata di venerdì 11 novembre) (con votazioni):

Seguito dell'esame dei disegni di legge *(ove non conclusi nella settimana precedente)*:

n. 6118 — Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2004 e n. 6119 — Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2005 *(Approvati dal Senato)*.

Seguito dell'esame dei disegni di legge:

n. 6150 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 settembre 2005, n. 184, recante misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti *(Approvato dal Senato — scadenza: 20 novembre 2005)*;

n. 6144 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria *(Approvato dal Senato — scadenza: 30 novembre 2005)*.

Seguito dell'esame delle proposte di legge *(ove non concluse nella settimana precedente)*:

n. 411 ed abbinate — Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale *(previa votazione della questione pregiudiziale e della questione sospensiva presentate)*;

n. 2055-B — Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione *(Approvata dalla Camera*

e modificata dal Senato) (previa votazione delle questioni pregiudiziali e della questione sospensiva presentate).

Seguito dell'esame della mozione Lucidi ed altri n. 1-00486 concernente misure a sostegno del personale addetto agli istituti penitenziari.

Seguito dell'esame del disegno di legge n. 5835 e abbinata — Riordino del Consiglio universitario nazionale (*Approvato dal Senato*).

Martedì 8 novembre alle ore 10 avrà luogo l'informativa urgente del ministro dell'interno sulla recente manifestazione di protesta svoltasi a Roma in occasione della discussione parlamentare sulla riforma universitaria.

Lunedì 14 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna):

Discussione sulle linee generali dei progetti di legge:

proposta di legge n. 2436-B — Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari (*Approvata dalla Camera e modificata dal Senato*);

disegno di legge n. 6139 — Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, recante misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale (*da inviare al Senato — scadenza: 17 dicembre*).

Discussione sulle linee generali delle mozioni Bielli ed altri n. 1-00464 e Violante ed altri n. 1-00481 sulle questioni applicative concernenti la normativa in favore delle vittime del terrorismo.

Martedì 15, mercoledì 16 e giovedì 17 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna e nella giornata di venerdì 18 novembre) (con votazioni):

Seguito dell'esame dei progetti di legge:

proposta di legge n. 2436-B — Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari (*Approvata dalla Camera e modificata dal Senato*);

disegno di legge n. 6139 — Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, recante misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale (*da inviare al Senato — scadenza: 17 dicembre 2005*);

disegno di legge n. 5362 ed abbinate — Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Seguito dell'esame delle mozioni Bielli ed altri n. 1-00464 e Violante ed altri n. 1-00481 sulle questioni applicative concernenti la normativa in favore delle vittime del terrorismo.

Nel corso della settimana potrà aver luogo il seguito dell'esame di argomenti previsti nella precedente settimana e non conclusi.

Lunedì 21 novembre (antimeridiana e pomeridiana, con eventuale prosecuzione notturna):

Discussione sulle linee generali dei progetti di legge:

disegno di legge S. 3617 — Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (*ove trasmesso dal Senato — scadenza: 2 dicembre 2005*);