



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 1617

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice CONTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GIUGNO 2009

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

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge rappresenta il punto di arrivo di un dibattito molto articolato che ha avuto luogo in Parlamento e nella società negli scorsi anni. L’istituzione di un Garante per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale giunge in Italia con ritardo rispetto ad altri Paesi europei, e non solo rispetto alle realtà scandinave dove istituzioni assimilabili al Garante sono state costruite sulle figure tradizionali degli *Ombudsman*, ma anche rispetto ai Paesi dell’area mediterranea, come Portogallo e Spagna, o ai Paesi con i quali l’Italia è solita misurarsi, come Francia e Gran Bretagna. In Danimarca il *Board of Visitors* è un organismo indipendente formato da due membri eletti per quattro anni in ogni regione. Il *Board* può effettuare ispezioni nelle carceri dove si trovano detenuti in attesa di giudizio definitivo. Eventuali abusi vengono riferiti al Ministro della giustizia che presenta una relazione. In Finlandia l’*Ombudsman* parlamentare ha il diritto di ispezionare gli edifici penitenziari. L’*Ombudsman* è un esperto eletto insieme al suo vice dal Parlamento per una durata di quattro anni. Possono essere ispezionati anche gli altri luoghi di detenzione dove vi è il rischio che si verifichino maltrattamenti. In Norvegia l’*Ombudsman* può ricevere reclami direttamente dai detenuti e può, di sua iniziativa, promuovere ispezioni. Al di là dell’area scandinava vale la pena di ricordare l’esperienza portoghese, nella quale opera l’IGAI, con importanti poteri in ordine alle ispezioni ed alle verifiche che riguardano le forze di polizia; inoltre può essere ricordata l’esperienza olandese: nelle carceri opera un *Supervisory Board*, con natura indipendente, che ha compiti di supervisione del

trattamento dei detenuti anche attraverso incontri periodici con il direttore e i detenuti.

L’esigenza di una istituzione indipendente a tutela dei diritti fondamentali giunge anche da una risoluzione delle Nazioni Unite del 1993 (risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993). In base a quella importante risoluzione, approvata ben sedici anni fa, gli Stati sono tenuti ad istituire un organismo indipendente per la tutela e la promozione dei diritti fondamentali.

Oltre alle sollecitazioni ed agli stimoli che giungono dall’estero, vi sono ragioni interne connesse all’esigenza di provvedere all’istituzione di un’autorità garante dei detenuti. Vi è in primo luogo la disposizione costituzionale in virtù della quale «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» (articolo 27, terzo comma). Non è un caso che nella realtà locale operino già da tempo figure poste a tutela dei diritti dei detenuti e a presidio delle procedure. Molte regioni, come Lazio, Lombardia, Sicilia, Campania, comuni importanti e alcune province hanno ritenuto opportuno dar vita a garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà personale. Rispetto a queste realtà locali è indispensabile un accordo a livello centrale «leggero», che rispetti le autonomie e che sia allo stesso tempo efficace momento di sintesi tra esperienze diverse.

Per altro verso è importante provvedere al miglioramento delle condizioni di detenzione negli istituti penitenziari e degli altri luoghi di detenzione non solo per assolvere ad un preciso obbligo costituzionale ma anche per riconoscere ai percorsi detentivi il valore di recupero e di reinserimento nel tessuto sociale. Il Garante avrebbe anche una impor-

tante funzione di raccordo con il personale delle strutture, spesso costretto a lavorare sotto organico e in condizioni oggettive di difficoltà. Raccogliere stimoli, reclami, sollecitazioni che provengono dall'universo delle strutture detentive può rappresentare un'utile valvola di decompressione rispetto a problemi, insufficienze, difficoltà. Anche con riferimento all'opinione pubblica, spesso male o per nulla informata sui problemi legati alle strutture penitenziarie ed alle procedure attinenti alla detenzione, il Garante potrebbe svolgere una utile funzione, trasmettendo informazioni e statistiche, chiarendo problematiche e illustrando elementi di fatto e di diritto. È di particolare importanza collocare il Garante al centro del circuito informativo, seguendo l'impostazione delle *Vollzugskommissionen* e del mediatore austriaci, che hanno penetranti poteri di ispezione anche con riferimento ai fascicoli personali dei detenuti: la garanzia dei diritti passa soprattutto attraverso la conoscenza diretta degli atti e dei documenti, così come delle strutture.

In tale quadro, l'articolo 1 del disegno di legge individua la natura, la sede e gli scopi del Garante per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, i criteri di designazione e la durata in carica. Il Garante, che opera in autonomia, viene nominato, d'intesa, dai Presidenti del Senato e della Camera, dura in carica sette anni e non può essere nuovamente nominato. Deve assicurare indipendenza ed avere una riconosciuta idoneità alla funzione. La sede è stabilita a Roma, ma per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante si avvale delle strutture che nelle regioni e a livello locale operano a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale o figure analoghe. L'articolo 2, comma 1, definisce le funzioni e i poteri del Garante, tra i quali si segnalano: la vigilanza diretta ad assicurare che la custodia dei detenuti sia attuata in conformità delle norme italiane e delle convenzioni internazionali; la verifica dell'ido-

neità delle strutture edilizie pubbliche destinate a scontare pene detentive; l'adozione di determinazioni in ordine a istanze e reclami che sono rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi di legge; l'attivazione in favore dell'inserimento lavorativo e il recupero culturale delle persone private della libertà personale, in collaborazione con enti pubblici e soggetti privati; la formulazione di pareri sui piani del Governo destinati a detenuti o ex detenuti. A questo scopo, in base all'articolo 2, comma 2, il Garante ha possibilità di effettuare visite e ispezioni, anche senza preavviso, ad esempio, agli istituti penitenziari, agli ospedali psichiatrici giudiziari, alle comunità dei minori e di chiedere notizie e informazioni anche con riferimento ai fascicoli personali dei detenuti. Nel caso venga opposto il segreto di Stato, può essere informato il magistrato di sorveglianza territorialmente competente che valuta se chiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri. L'articolo 3 individua i destinatari della legge, mentre l'articolo 4 definisce procedure e poteri del Garante. In base all'articolo 5 il Garante presenta al Parlamento una relazione annuale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce. La relazione può essere trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa o ad altri organismi internazionali competenti in materia. In base all'articolo 6 il Garante è dotato di autonomia organizzativa e contabile. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei Conti. Alle dipendenze del Garante è posto un ufficio composto da personale di ruolo, inizialmente di venti unità, e da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni. L'articolo 7 contiene la clausola di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge, mentre l'articolo 8 dispone in ordine all'entrata in vigore.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

**Art. 1.**

*(Istituzione del Garante per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale)*

1. È istituito il Garante per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante».

2. Il Garante, che opera in autonomia e indipendenza, è nominato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

3. Il Garante dura in carica sette anni e non può essere nuovamente nominato. Almeno sei mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per la nomina del nuovo Garante.

4. Il Garante deve avere la cittadinanza italiana. È scelto tra persone che assicurino indipendenza e idoneità alla funzione, che possiedano un'esperienza pluriennale nel campo della tutela e della promozione dei diritti fondamentali ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

5. Il Garante, per tutta la durata dell'incarico, non può ricoprire cariche elettive o governative o altri uffici pubblici di qualsiasi natura né svolgere attività lavorativa, subordinata o autonoma, imprenditoriale o professionale, né ricoprire incarichi per conto di un'associazione, un partito o un movimento politico.

6. Il Garante cessa dal suo incarico per la scadenza del mandato e in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertata dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

7. L'indennità del Garante è stabilita in misura non superiore a quella spettante ai

presidenti e ai membri delle altre Autorità indipendenti.

8. Il Garante ha sede a Roma. Per il suo funzionamento il Garante si avvale delle strutture che nelle regioni e a livello locale operano a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale o figure analoghe.

### Art. 2.

#### *(Funzioni e poteri del Garante)*

1. Nell'esercizio delle sue funzioni il Garante:

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

*b)* adotta le proprie determinazioni in ordine alle istanze e ai reclami che sono ad esso rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 3, comma 2, della presente legge;

*c)* verifica che le strutture edilizie pubbliche per scontare pene detentive siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali;

*d)* verifica le procedure seguite nei confronti dei soggetti in stato di fermo di polizia giudiziaria;

*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.

*f)* favorisce l'inserimento lavorativo e il recupero culturale delle persone private della libertà personale, in collaborazione con enti pubblici e soggetti privati;

*g)* promuove iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi dei diritti delle persone private della libertà personale e del loro recupero sociale;

*h)* esprime pareri sui piani del Governo destinati a detenuti o ex detenuti.

2. Nell'esercizio delle sue funzioni il Garante:

*a)* visita, senza necessità di autorizzazione o di preavviso gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali, le comunità per minori e gli enti convenzionati con il Ministero della giustizia per l'esecuzione di misure privative della libertà personale che ospitano condannati che usufruiscono di misure alternative alla detenzione, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà, garantendo comunque la riservatezza del colloquio;

*b)* nel rispetto della normativa applicabile ai soggetti pubblici in materia di protezione dei dati personali, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, prende visione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

*c)* richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture di cui al presente articolo le informazioni e i documenti che ritienga necessari, fermi restando i limiti 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 let-

tera c), informa il magistrato di sorveglianza territorialmente competente e può richiedergli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti;

e) nel caso in cui venga 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 sue funzioni il Garante, senza necessità di autorizzazione o di preavviso, e senza restrizione alcuna, visita i centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, e 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. Le visite di cui ai commi 2 e 3 hanno luogo in condizioni di sicurezza. Il Garante può essere accompagnato dal personale dipendente che ritenga necessario.

### Art. 3.

#### (Destinatari)

1. Tutti i detenuti e le persone comunque private della libertà personale possono rivolgersi al Garante senza vincoli di forma.

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

3. Per le finalità di cui alla presente legge, possono altresì rivolgersi al Garante, senza vincoli di forma, le persone ospitate presso

i centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

#### Art. 4.

##### *(Procedimento)*

1. Il Garante, quando verifica che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate all'articolo 2 della presente legge tengono comportamenti non conformi alle norme e ai principi indicati, ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti ai sensi della presente legge e dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 3, comma 2, della presente legge, sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di agire in conformità, provvedendo un tentativo di conciliazione ovvero, quando l'accordo non è raggiunto, formulando specifiche raccomandazioni.

2. L'amministrazione interessata, se disattende la richiesta, 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 si rivolge agli uffici dell'amministrazione sovraordinati.

4. Se gli uffici sovraordinati decidono di provvedere in conformità alla richiesta del Garante, viene avviato un procedimento disciplinare a carico del dipendente responsabile dell'omissione.

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

6. Il Garante, quando ritiene che le amministrazioni responsabili delle camere di sicu-

rezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza tengano comportamenti non conformi alle norme vigenti ovvero che le istanze e i reclami ad essa rivolti dalle persone trattenute in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

7. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 6, il Garante può richiedere l'intervento del prefetto competente per territorio.

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

9. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 8, il Garante può richiedere all'autorità giudiziaria competente di annullare l'atto che reputa illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

10. Se il fatto di cui è venuto a conoscenza può costituire reato, il Garante ha l'obbligo di metterne a conoscenza l'autorità giudiziaria.

## Art. 5.

*(Relazione annuale)*

1. Entro il 30 aprile di ogni anno il Garante presenta al Parlamento una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

2. La relazione annuale può essere trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, di cui all'articolo 1 della Convenzione firmata a Strasburgo il 26 novembre 1987 e ratificata ai sensi della legge 2 gennaio 1989, n. 7, e agli altri organismi internazionali, competenti in materia, previsti da convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

## Art. 6.

*(Ufficio del Garante)*

1. Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante si avvale di un ufficio composto di venti unità fatte salve modifiche successive al ruolo in base al regolamento di cui al comma 5.

2. L'assunzione del personale avviene per pubblico concorso ad eccezione delle assunzioni di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 5, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e nel rispetto del limite di spesa, il Garante provvede mediante apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni e degli organi costituzionali in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche dell'attività del Garante stesso.

3. L'ufficio del Garante può inoltre avvalersi di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli organi costitu-

zionali o di enti pubblici, collocati in posizione di fuori ruolo o equiparati.

4. Le spese di funzionamento dell'ufficio del Garante 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.

5. Le norme concernenti l'organizzazione dell'ufficio del Garante nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate con regolamento del Garante.

#### Art. 7.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

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

#### Art. 8.

##### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore sei mesi dopo la data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00