



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori Mauro Maria MARINO, ASTORRE, BERTUZZI, CHITI, DI GIORGI, FAVERO, Elena FERRARA, Rita GHEDINI, GIACOBBE, GUERRIERI PALEOTTI, MICHELONI, MIRABELLI, PAGLIARI, PEZZOPANE, Gianluca ROSSI, VALENTINI e VILLARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 AGOSTO 2013**

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dall'esigenza di dare effettiva attuazione all'articolo 27 della Costituzione laddove stabilisce che le «pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» e dalla constatazione che il problema della situazione carceraria deve essere affrontato con nuovi e più incisivi strumenti. Ciò rende non più rinviabile l'istituzione nel nostro Paese della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale, di seguito denominato «Garante».

La presenza di tale organo istituzionale è resa ancora più necessaria dalla drammatica situazione carceraria del nostro Paese. Attualmente i detenuti ospitati nelle strutture carcerarie italiane sono circa 65.000, un numero decisamente superiore alla capienza regolamentare degli istituti penitenziari. Si tratta di un «primato» mai raggiunto nella storia repubblicana che pone il nostro Paese in una condizione di illegalità diffusa esponendolo a seri problemi sotto il profilo della sicurezza.

Come evidenziato di recente nelle più alte sedi istituzionali, siamo, dunque, ampiamente oltre la soglia massima di tolleranza, in una situazione di emergenza che investe l'intero territorio nazionale. La vita dei detenuti è sistematicamente interessata dalla violazione dei fondamentali diritti dell'individuo, senza che questi abbiano strumenti efficaci di autotutela. Non si tratta solo del sovraffollamento o della fatiscenza degli edifici penitenziari: si tratta soprattutto della violazione del diritto alla salute, del diritto alla difesa, del diritto all'istruzione, al lavoro, alla religione, agli affetti. I detenuti vi-

vono ormai in situazioni al limite dell'umanità come denunciato da più parti non solo a livello nazionale, ma anche europeo (come mostra la condanna che la corte di Strasburgo ha inflitto allo Stato italiano nel 2009).

È necessario dunque istituire nel nostro Paese un organismo in grado di compiere un'attività continua di vigilanza e di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani consumate all'interno degli istituti di pena, di segnalarle agli organismi competenti al fine di rendere effettivi i diritti dei detenuti.

L'istituzione del Garante giunge in Italia con ritardo rispetto a tutti i Paesi europei. E non solo rispetto alle realtà scandinave ma anche rispetto ai Paesi dell'area mediterranea, quali ad esempio Portogallo e Spagna.

Il presente disegno di legge rappresenta il punto d'arrivo di un dibattito molto articolato che ha avuto luogo in Parlamento e nella società civile e che ha mostrato, in questi ultimi anni, un'accresciuta sensibilità nei confronti della tematiche dei diritti umani molto spesso calpestati in diversi ambiti.

Il disegno di legge si compone di 13 articoli.

L'articolo 1 individua la natura, le modalità di nomina, la durata dell'incarico del nuovo organismo e prevede la dotazione finanziaria nell'ambito della quale viene definita l'indennità a favore del Presidente e degli altri membri del nuovo organismo.

L'articolo 2 indica i requisiti per la nomina del Garante.

L'articolo 3 disciplina le cause di incompatibilità, sostanzialmente legate alla necessità di garantire indipendenza e autonomia al Garante.

L'articolo 4 elenca i casi in cui è prevista la sostituzione di ciascuno dei componenti del Garante nonché le modalità per procedere alla sostituzione medesima.

L'articolo 5 disciplina l'organico per lo svolgimento delle funzioni presso lo stesso organo istituzionale.

L'articolo 6 stabilisce che il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti entro il limite massimo di spesa di 300.000 euro annui.

L'articolo 7 stabilisce che il Garante per l'esercizio delle sue funzioni si avvale della collaborazione dei garanti territoriali, nominati dalle regioni e dagli enti locali, ovvero di altre figure istituzionali che abbiano competenze in materia.

All'articolo 8, comma 1, vengono definite le funzioni del Garante, tra le quali si segnalano: la vigilanza diretta ad assicurare che la custodia dei detenuti sia attuata in conformità delle norme italiane e delle convenzioni internazionali; l'adozione di determinazioni in ordine a istanze e reclami che siano rivolti dai detenuti e dagli internati; la verifica dell'idoneità delle strutture edilizie pubbli-

che destinate all'esecuzione delle pene detentive. In base al comma 2, il Garante ha possibilità di effettuare visite e ispezioni, anche senza preavviso, ad esempio nelle comunità terapeutiche e di accoglienza, negli istituti penitenziari, negli ospedali psichiatrici giudiziari e nelle comunità dei minori.

L'articolo 9 individua i destinatari della legge, mentre l'articolo 10 definisce le procedure e i poteri del Garante.

L'articolo 11 prevede per il Garante l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria competente ogniqualvolta venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato.

In base all'articolo 12, il Garante presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. La relazione è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e al Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura.

L'articolo 13 reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

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

1. È istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2014, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante».

2. Il Garante è un organo collegiale che opera in autonomia e indipendenza; è composto dal presidente, nominato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da quattro altri componenti eletti, a maggioranza assoluta dei componenti e con voto limitato, in numero di due dal Senato della Repubblica ed in numero di due dalla Camera dei deputati.

3. Il Garante rimane in carica per cinque anni non prorogabili, fatto salvo il regime di *prorogatio*. 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. Il presidente e gli altri componenti del Garante possono essere riconfermati per una sola volta.

5. Le indennità del presidente e degli altri membri sono stabilite con il regolamento di cui all'articolo 5, comma 6, nell'ambito di una dotazione finanziaria complessiva pari a 1.300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2014.

## Art. 2.

*(Requisiti)*

1. I componenti del Garante sono scelti tra persone che assicurino indipendenza e idoneità alla funzione, possiedano un'esperienza pluriennale nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e siano di riconosciuta competenza nelle discipline afferenti alla salvaguardia dei diritti umani.

## Art. 3.

*(Incompatibilità)*

1. I componenti del Garante non possono ricoprire cariche elettive, governative e istituzionali né ricoprire altri incarichi o uffici pubblici di qualsiasi natura, né svolgere attività lavorativa, subordinata o autonoma, imprenditoriale o libero-professionale, né ricoprire incarichi di responsabilità in partiti politici.

## Art. 4.

*(Sostituzione)*

1. I componenti del Garante sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato ovvero condanna penale definitiva per delitto. La valutazione circa l'effettiva esistenza 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 sostituzione dei componenti del Garante si provvede, a seconda che si tratti del presidente o di uno degli altri compo-

menti del collegio, con le procedure di nomina previste dall'articolo 1, comma 2.

3. Il componente sostituto resta in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato del Garante.

#### Art. 5.

##### *(Organico)*

1. Alle dipendenze del Garante è istituito un ufficio presso il quale sono impiegati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, dotati di competenze e di documentate conoscenze negli ambiti di intervento di competenza del Garante stesso, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti di provenienza. Il servizio dei suddetti dipendenti presso l'ufficio del Garante è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. I collaboratori del Garante svolgono la loro attività sotto la sua esclusiva autorità.

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

3. Per l'attuazione dei commi 1 e 2 è autorizzata la spesa di 1.300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2014.

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. Per l'attuazione del comma 4 è autorizzata la spesa di 600.000 euro annui a decorrere dall'anno 2014.

6. 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 su proposta del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni.

#### Art. 6.

##### *(Consulenze)*

1. Il Garante, nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza delle questioni sottoposte alla sua valutazione lo richiedano, può avvalersi, nel limite massimo di spesa di 300.000 euro annui a decorrere dall'anno 2014, dell'opera di consulenti remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

#### Art. 7.

##### *(Rapporti con i garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà istituiti in ambito regionale o locale)*

1. Il Garante nell'esercizio della sua attività promuove e attua rapporti e procedure di collaborazione con i garanti territoriali, nominati dalle regioni o dagli enti locali, ovvero con altre figure istituzionali, comunque denominate, che abbiano competenza nelle materie del Garante medesimo.

2. Il Garante prende in esame le segnalazioni effettuate dai garanti territoriali di cui al comma 1.

3. Almeno una volta all'anno, in preparazione del rapporto annuale da presentare al

Parlamento, il Garante si riunisce in assemblea con i garanti territoriali di cui al comma 1.

Art. 8.

*(Funzioni e poteri)*

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

*a)* vigila affinché 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 siano ad esso rivolti dagli internati e dai detenuti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e dell'articolo 9, comma 2, della presente legge;

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

2. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, il Garante ed i suoi collaboratori a tal fine accreditati:

*a)* visitano senza necessità di autorizzazione e in condizioni di sicurezza gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone in misura alternativa o sottoposte alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo preavviso e 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, della Guardia di finanza e della polizia municipale e i Commissariati di pubblica sicurezza, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà;

*b)* prendono visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

*c)* richiedono alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera *a)* le informazioni e le comunicazioni dei documenti che ritengano necessari, fermo restando il divieto di cui alla lettera *b)*. Nel caso in cui l'amministrazione responsabile non fornisca risposta entro il termine di un mese dalla data della richiesta, il Garante e i suoi collaboratori informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente al quale possono richiedere di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti.

3. Nell'esercizio della funzione indicata al comma 1, lettera *c)* del presente articolo, il Garante, conformemente alle norme e ai principi della Costituzione, alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, alle leggi e ai regolamenti dello Stato, verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure previsti agli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di 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, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale.

4. I componenti del Garante e i suoi collaboratori accreditati sono tenuti al segreto su quanto acquisito nell'esercizio delle loro funzioni per gli atti coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale.

5. Qualora sia opposto il segreto di Stato ad una richiesta presentata dal Garante nell'esercizio delle sue funzioni, il Garante medesimo informa 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 dalla data della richiesta, dell'esistenza del segreto.

#### Art. 9.

##### *(Destinatari)*

1. Tutti i detenuti o i soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al Garante.

2. I detenuti e gli interessati possono rivolgere le istanze o i reclami di cui all'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, anche al Garante in prima istanza ovvero, ove istituito, al garante territorialmente competente.

#### Art. 10.

##### *(Procedimento)*

1. Il Garante, quando verifica che i responsabili delle strutture indicate all'articolo 8, comma 2, lettera *a*) assumono comportamenti non conformi alle norme ed ai principi richiamati dall'articolo 8, comma 1, lettera *a*), ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti ai sensi dell'articolo 9, comma 2 sono fondati, richiede ai responsabili medesimi di conformare il loro operato a tali norme e principi, anche formulando specifiche raccomandazioni.

2. I responsabili di cui al comma 1, se disattendono la richiesta di cui al medesimo

comma, sono tenuti a comunicare al Garante il loro dissenso motivato nel termine di trenta giorni.

3. Avverso il provvedimento che disattende la richiesta di cui al comma 1 il Garante, nel termine di dieci giorni dalla data della comunicazione del rigetto della medesima, può rivolgersi agli uffici competenti sovraordinati ai responsabili di cui al comma 1.

4. Gli uffici di cui al comma 3 provvedono entro dieci giorni dalla data di ricezione della richiesta del Garante.

5. In caso di rigetto della richiesta di cui al comma 4 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, e successive modificazioni.

#### Art. 11.

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

1. Il Garante ha l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria competente ogniqualvolta venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato.

#### Art. 12.

##### *(Relazione annuale al Parlamento)*

1. Il Garante presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione annuale sull'attività svolta, relativa all'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, il rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario e le risposte dei responsabili delle strutture interessate, le proposte anche legislative utili a migliorare le condizioni di detenzione, nonché lo stato dei diritti umani negli istituti di pena e negli altri luoghi di limitazione della libertà personale.

2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della

tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ed al Comitato delle Nazioni unite contro la tortura.

3. La relazione annuale è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'interno, al Ministro della giustizia, al Ministro della salute, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il Garante redige e pubblica altresì un bollettino ufficiale delle proprie attività.

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

5. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le Forze di polizia deve essere previsto un insegnamento relativo al sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti umani delle persone detenute o private della libertà personale e alla figura del Garante.

#### Art. 13.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 3.600.000 euro a decorrere dall'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, 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 2013, 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'applicazione della presente legge.

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