

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 411</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PISAPIA, BERTINOTTI, TITTI DE SIMONE, DEIANA,  
ALFONSO GIANNI, GIORDANO, MANTOVANI, MASCIA,  
RUSSO SPENA, VALPIANA, VENDOLA**

Istituzione del difensore civico  
delle persone private della libertà personale

*Presentata il 1° giugno 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Spesso l'attenzione sull'istituzione carceraria è determinata da episodi eclatanti, i quali rendono difficile una serena riflessione su un tema così delicato quale il rapporto tra carcere e società. In questi ultimi anni il dibattito sul tema dell'istituzione carceraria e sulle finalità della pena (retributiva, di deterrenza, di prevenzione generale, rieducativa) si è incentrato soprattutto sull'estensione o meno delle sanzioni alternative alla detenzione. Non si è invece sviluppato un altrettanto approfondito dibattito sugli strumenti necessari per migliorare le condizioni di detenzione, le forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale e i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

L'eccessivo cumulo di funzioni poste a carico dei magistrati di sorveglianza (sempre più giudici delle misure alternative e con sempre meno tempo a disposizione per esercitare funzioni di controllo) e la presenza massiccia negli istituti penali di soggetti socialmente deboli quali tossicodipendenti ed extracomunitari (quasi il 50 per cento della popolazione detenuta), più esposti al rischio di violenze, rendono attuale e urgente la necessità di interventi per un carcere più « trasparente ».

È necessario individuare nuove forme di controllo della legalità nei luoghi di detenzione, senza mettere in discussione quelle esistenti: a questa esigenza risponde la proposta di istituire un nuovo soggetto di controllo e di verifica delle condizioni

di detenzione, al quale sia garantita un'effettiva autonomia e indipendenza.

Un'idea, attinta dalla tradizione nord-europea, ma non estranea ad altri Paesi dell'area mediterranea (come Portogallo e Spagna), è quella del difensore civico. Oggi in Italia il garante delle condizioni di detenzione nelle carceri è il magistrato di sorveglianza. I parlamentari dispongono di un potere di visita. La legge individua, infine, i soggetti, quasi tutti interni all'amministrazione penitenziaria, a cui i detenuti possono rivolgere reclamo. Non esistono, invece, forme di ispezione nei commissariati della Polizia di Stato e 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 basta poco per far crescere le tensioni. Ogni intervento *ab externo* deve tenere conto della fragilità e della difficoltà dei rapporti fra la popolazione detenuta ed il personale di polizia penitenziaria. Detenuto ed agente di polizia, seppur soggetti conflittuali, presentano tratti comuni di debolezza.

Il difensore civico penitenziario avrebbe diverse finalità: l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la raccolta e la organizzazione di un utile patrimonio informativo, la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare specchio pubblico delle condizioni di detenzione e punto di partenza per una periodica discussione parlamentare (partendo dalla relazione annuale del difensore civico) sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il difensore civico potrebbe, inoltre, funzionare da cassa di risonanza dell'inadeguatezza delle piante organiche, che drammaticamente si ripercuote sulla realizzazione in concreto del diritto al giusto trattamento.

Snellire le procedure, ridimensionare la litigiosità, informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione all'interno delle carceri in modo da superare le emergenze legislative: questi potrebbero essere i compiti del difensore civico.

Alcuni esempi:

a) abbreviare i tempi per un ricovero ospedaliero;

b) fornire le informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti;

c) sollecitare l'effettuazione dei lavori necessari per migliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'istituto;

d) garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di *standard* minimi di trattamento;

e) verificare la congruità e la compatibilità con la legge delle circolari ministeriali;

f) monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli *standard* europei, la loro fruibilità da parte degli extracomunitari.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle carceri, è assolutamente necessario dotare il difensore civico di un penetrante potere, coordinando il suo funzionamento con quello dei difensori civici regionali e con l'istituendo difensore civico nazionale. Da quest'ultimo deve necessariamente differenziarsi per la peculiarità delle proprie competenze, ossia la tutela dei diritti delle persone detenute.

All'interno dei suoi rapporti il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene e trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha costantemente sollecitato i governi a dotarsi di organi interni di controllo delle condizioni di detenzione ed ha altrettanto spesso utilmente attinto informazioni attendibili dalle relazioni del difensore civico nazionale (o *mediateur*, o *ombudsman*, o supervisore). Significative a riguardo sono alcune osservazioni del CPT nel rapporto sulla Danimarca dopo la visita effettuata nel 1990: « La delegazione del CPT ha sentito diverse lamentele circa il sistema penitenziario: alcune riguardavano l'eccessivo tempo utilizzato per esaminare i reclami dei detenuti, altre che il

Dipartimento penitenziario accoglieva sempre il punto di vista delle autorità del carcere senza effettuare una seria investigazione. Un'altra lamentela era che, durante le ispezioni del carcere da parte dei responsabili del servizio ispettivo nazionale, i detenuti non avessero l'impressione di dialogare con organismi indipendenti dalle autorità carcerarie (...) Il CPT ritiene auspicabile prevedere ispezioni da parte di specifici organismi indipendenti a garanzia di un dignitoso trattamento di tutte le persone private della libertà personale ».

In occasione della tavola rotonda degli *Ombudsmen* europei, organizzata dal Consiglio d'Europa e tenutasi a Limassol (Cipro) l'8-10 maggio 1996, Constantin Economides, membro del CPT, ha sottolineato che l'istituto dell'*Ombudsman* costituisce un qualificato ed utile contributo alla protezione dei diritti delle persone private della libertà personale.

Vale la pena, a supporto della proposta di istituire anche nel nostro Paese il difensore civico penitenziario, segnalare alcune esperienze di altri Paesi, dove esistono simili organismi che hanno avuto un ruolo estremamente positivo.

In Austria la *Vollzugskommissionen* ha il compito di verificare le condizioni di trattamento dei detenuti con l'obbligo di effettuare almeno una volta l'anno una visita, senza preavviso, in ciascuno degli stabilimenti penitenziari. Il mediatore, invece (istituito con legge del 1° luglio 1981) ha il potere di visionare i fascicoli personali dei detenuti. Tutti i responsabili di istituzioni pubbliche hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni richieste.

La relazione annuale del mediatore, nella parte riguardante le carceri, è stata la più utile fonte di informazioni per il CPT durante la sua visita ispettiva: è stato lo stesso mediatore a sottolineare, nella sua relazione al Parlamento, il rischio di maltrattamenti a cui i detenuti vanno incontro durante la detenzione nelle stazioni di polizia.

In Danimarca il *Board of Visitors* (organo indipendente composto da due mem-

bri eletti per quattro anni in ciascuna regione) può effettuare ispezioni, anche non preannunciate, nelle carceri ove 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 all'*Ombudsman* parlamentare questo compito ispettivo.

In Finlandia gli stabilimenti penitenziari sono regolarmente ispezionati dall'*Ombudsman* parlamentare, il quale è un esperto eletto dal Parlamento per quattro anni. Il Parlamento elegge anche l'*Assistant Parliamentary Ombudsman* che ha il compito della supervisione del sistema penitenziario con poteri di visita sia delle carceri che degli altri luoghi di detenzione (stazioni di polizia) ove vi sia il rischio di maltrattamenti.

Nel 1995 è stato istituito in Ungheria l'Ufficio dell'*Ombudsman* parlamentare che può ricevere reclami di detenuti ed effettuare visite ispettive di controllo nelle carceri.

Un sistema diversificato di controlli è presente in Olanda. Un *Supervisory Board* (organo indipendente composto da membri con differenti professionalità) è istituito in ogni carcere; ha compiti di supervisione del trattamento dei detenuti e di garanzia del rispetto della legge. Mensilmente i membri del *Supervisory Board* incontrano il direttore del carcere relazionando sulla situazione nell'istituto; hanno libero accesso nello stabilimento. Uno dei membri dell'Ufficio ha il dovere di sentire i detenuti almeno una volta al mese.

In Norvegia l'*Ombudsman* può ricevere reclami da detenuti. Nel 1987 il totale dei reclami nei confronti delle autorità penitenziarie e di polizia ha rappresentato il 6,3 per cento del numero complessivo dei ricorsi presentati. Fra i poteri dell'*Ombudsman* vi è quello ispettivo, esercitato di propria iniziativa dall'*Ombudsman*. Nelle relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in special

modo nelle carceri, 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 si presenta doppiamente carente in quanto: *a)* non è stata ancora istituita la figura del difensore civico; *b)* non è previsto nell'ordinamento penitenziario un organo indipendente dal-

l'Amministrazione della giustizia avente poteri ispettivi. Con la presente proposta di legge, diretta all'introduzione del difensore civico delle persone private della libertà personale, si cerca di porre rimedio a tale lacuna.

La presente proposta di legge scaturisce dalle esperienze e dalle riflessioni di diversi soggetti che si occupano di problemi carcerari e in particolare dell'associazione Antigone, che da diversi anni è impegnata su questi temi.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

(Oggetto).

1. È istituito il difensore civico delle persone private della libertà personale, di seguito denominato « difensore civico ».

## ART. 2.

(Nomina).

1. Il difensore civico è organo collegiale costituito da cinque membri nominati dai Presidenti delle Camere.

2. Il difensore civico elegge fra i propri membri il presidente.

3. Il difensore civico è organo indipendente ed autonomo.

## ART. 3.

(Organizzazione territoriale).

1. Il difensore civico può avvalersi per l'esercizio delle sue funzioni dei difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, a seguito di apposita convenzione con gli stessi.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 disciplinano i poteri, le funzioni e gli oneri economici derivanti dall'esercizio delle mansioni che i difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono tenuti a svolgere.

## ART. 4.

(Funzioni e poteri).

1. Il difensore civico, i componenti del suo ufficio, i difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e di

Bolzano, a seguito di apposita convenzione, hanno diritto di accesso, anche senza preavviso, in tutti gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali per minori, i centri di permanenza temporanea e assistenza per stranieri, le caserme dei Carabinieri e della Guardia di finanza, i commissariati di pubblica sicurezza, ove vi siano caserme di sicurezza.

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

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

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

5. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti, il difensore civico può:

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

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

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

6. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito da atti esclusi dal diritto di accesso o nelle ipotesi di atti riservati.

7. Nel caso in cui sia opposto il segreto di Stato, il difensore civico richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro un mese, confermi o meno l'esistenza del segreto.

## ART. 5.

*(Destinatari).*

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

## ART. 6.

*(Attivazione).*

1. Il difensore civico interviene nei casi segnalati, o di ufficio, a tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, utilizzando quali parametri di riferimento le convenzioni internazionali sui diritti umani rese esecutive dall'Italia e le leggi dello Stato.

## ART. 7.

*(Meccanismi di sanzione).*

1. Il difensore civico, dopo aver svolto gli accertamenti ritenuti opportuni rispetto ai casi segnalati o di cui ha avuto comunque conoscenza, si attiva, in prima istanza, al fine di svolgere una funzione di persuasione nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché si adegui a quanto raccomandato.

2. Il funzionario o l'organo competente dell'amministrazione interessata di cui al comma 2, può:

a) provvedere nel senso e nei termini indicati dal difensore civico;

b) comunicare il suo dissenso motivato.

3. Il difensore civico, nei casi di illegittima omissione di provvedimenti dovuti, può chiedere all'autorità competente l'ottemperanza a quanto segnalato, rivolgendosi ai soggetti superiori gerarchicamente a quelli rimasti inerti.

4. In caso di riscontrata persistente inadempienza, il difensore civico emana

una dichiarazione pubblica di biasimo, che può essere pubblicizzata anche tramite i mezzi di informazione.

5. Nei casi più gravi il difensore civico può richiedere all'autorità competente l'attivazione di un procedimento disciplinare. L'esito del procedimento disciplinare deve essere comunicato allo stesso difensore civico.

#### ART. 8.

##### *(Relazione annuale).*

1. Il difensore civico presenta entro il 30 aprile di ogni anno al Parlamento la propria relazione annuale sull'attività svolta relativa all'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate, le proposte utili a migliorare le condizioni di detenzione, nonché lo stato dei diritti umani negli istituti di pena e negli altri luoghi visitati.

2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene o trattamenti inumani o degradanti, istituito dalla Convenzione adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987 e resa esecutiva con legge 2 gennaio 1989, n. 7, ed al Comitato ONU contro la tortura.

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

4. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le Forze di polizia, è istituito l'insegnamento sul sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti umani delle persone private della libertà personale e sulla figura del relativo difensore civico.

#### ART. 9.

##### *(Consulenze).*

1. Il difensore civico può avvalersi del contributo di organizzazioni non governa-

tive, di centri universitari di studio e di ricerca, nonché di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

ART. 10.

*(Requisiti).*

1. Ognuno dei componenti del difensore civico deve possedere, per essere nominato, i seguenti requisiti:

*a)* essere persona di indubbia moralità;

*b)* avere una pluriennale esperienza nel campo dei diritti umani dei detenuti;

*c)* avere una formazione specifica e documentata nel campo giuridico o dei diritti umani.

ART. 11.

*(Durata della carica).*

1. Il difensore civico rimane in carica per quattro anni, non prorogabili.

2. Il difensore civico rimane in carica in regime di *prorogatio* sino alla nomina del nuovo difensore civico.

3. Ognuno dei cinque componenti il difensore civico, di cui all'articolo 2, comma 1, è sostituito in caso di dimissioni o di morte.

ART. 12.

*(Impedimento e incompatibilità).*

1. I membri del difensore civico sono sostituiti dai Presidenti delle Camere nei casi di impedimento permanente, incompatibilità sopravvenuta nonché nel caso del venire meno del requisito di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *a*).

2. La carica di difensore civico è incompatibile con qualsiasi altro incarico governativo e istituzionale.

## ART. 13.

*(Pianta organica).*

1. Il difensore civico può avvalersi di personale dipendente della pubblica amministrazione in posizione di comando selezionato direttamente in base al *curriculum* personale e di studio.

## ART. 14.

*(Oneri finanziari).*

1. Gli oneri connessi al funzionamento degli uffici del difensore civico sono posti a carico di un fondo istituito a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.



Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0011990\*