

## Consiglio regionale del Veneto - Settima Legislatura

Proposta di legge d'iniziativa dei Consiglieri Braghetto, Silvestrin

### ***"Istituzione dell'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale"***

#### **Relazione**

Sono ormai anni che in Italia si dibatte sulla figura del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, altrimenti - ma anche con maggiore imprecisione - detto difensore civico dei detenuti. Tale figura è prevista dalla convenzione dell'Onu contro la tortura del 1987, firmata dall'Italia, che impone al nostro Paese di dotarsi di uno strumento civile, nel solco dell'ombudsman della tradizione anglosassone, operante soprattutto nelle carceri. Sono vari i livelli ai cui il garante può operare.

A livello nazionale è previsto da ben tre disegni di legge attualmente all'esame della commissione Affari costituzionali della Camera, presentati da Giuliano Pisapia, Prc, Anna Finocchiaro, Ds, ed Erminia Mazzoni, Udc. Il tema ha registrato l'interessamento personale, diretto e sollecito del presidente della Camera, Pierferdinando Casini.

Anche singoli comuni si sono attivati: in testa Roma e Firenze, che hanno già nominato i rispettivi garanti, mentre analoghi provvedimenti stanno prendendo i comuni di Torino, Genova, Bologna, Milano e Cosenza. Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, il termine di riferimento per ora è la Regione Lazio, che ha nominato Angiolo Marroni garante regionale, e la regione Lombardia, in cui il provvedimento istitutivo del garante è ancora in fieri.

In cosa consistono le competenze del garante a tutela delle persone private della libertà personale? Il garante si occupa dei detenuti e del loro rapporto col sistema carcerario, in modo da renderlo, dove è possibile, più vivibile e tollerabile e contribuisce alla salvaguardia dei loro diritti fondamentali (lavoro, salute, formazione), operando per la risoluzione dei conflitti in una logica e secondo i canoni della mediazione. L'esperienza, decollata già da anni in altri paesi europei (Austria, Danimarca, Ungheria, Norvegia, Olanda, Portogallo, Finlandia, Inghilterra, Scozia), si pone come elemento "terzo", a completamento e con una precisa funzione di raccordo rispetto alle figure istituzionali e della società civile già operanti.

Diverse possono essere le azioni che il "garante" può attuare:

- a. assumere iniziative per assicurare ai detenuti le precisazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;
- b. segnalare agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno;
- c. attivarsi nei confronti dell'amministrazione penitenziaria per quanto riguarda i problemi sopra esposti, coinvolgendo anche gli enti locali e i soggetti del Terzo settore;
- d. intervenire a livello regionale in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze;
- e. proporre agli organi regionali interventi amministrativi e legislativi da intraprendere ed esprimere pareri su ogni atto legislativo che possa riguardare le condizioni dei detenuti;
- f. proporre alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale.

La creazione del difensore civico penitenziario risponde inoltre all'esigenza, di avere un organo - esterno e indipendente rispetto all'apparato carcerario - incaricato di contribuire a quanto previsto dal dettato costituzionale, che l'esecuzione della pena detentiva miri al reinserimento sociale del detenuto, risultando quindi depurata di ogni afflittività aggiuntiva rispetto a quella che le è propria.

Per tale ragione è necessario, che - come previsto dai vari testi legislativi già approvati oltre che dalla presente proposta di legge - il garante possa operare a stretto contatto con la realtà carceraria per poter esercitare efficacemente la propria opera di mediazione.

In questo senso la figura del garante nasce anche con l'intento di integrare all'interno degli istituti di pena l'opera del magistrato di sorveglianza, figura che oggi anche per croniche carenze di organico purtroppo è oberata da varie incombenze, oltre che da moltissime richieste di interventi di varia natura. La presenza del garante e la sua collaborazione con il magistrato di sorveglianza contribuirebbe ad assicurare un canale continuo di corretta informazione tra i detenuti e le autorità giudiziarie, oltre che a rappresentare le istanze dei soggetti carcerati più deboli (ad esempio gli stranieri o i minorenni).

Almeno altrettanto importante la funzione che questa nuova figura verrebbe a svolgere nei confronti del mondo esterno. Su temi quali la sanità, le condizioni di vita, il lavoro, previsto che il garante funga da elemento di raccordo tra tutti i soggetti istituzionali e della società civile che già oggi operano nella realtà carceraria, senza peraltro trovare sempre un coordinamento adeguato.

In particolare la creazione di circuiti virtuosi che coinvolgano anche imprenditori privati e associazioni di categoria, attraverso la mediazione di comuni e realtà sociali, potrebbe rivelarsi particolarmente efficace nella creazione di lavoro non solo interno al carcere, ma anche come efficace "camera di decompressione" in vista del progressivo reinserimento sociale dei detenuti e delle persone che godono di misure alternative alla detenzione.

Più conformi alla tradizionale figura di "difensore civico" (che - ripetiamo - solo in parte coincide con quella del garante individuato nella presente proposta) sono invece le mansioni di autorità a garanzia della trasparenza e dell'efficacia dei provvedimenti. Al garante spetta il compito di favorire la sburocratizzazione delle carceri, problema purtroppo di dimensioni molto più rilevanti rispetto al mondo esterno. A noto che spesso il tempo impiegato dai giudici "penitenziari" per decidere il reclamo del detenuto nei confronti di un atto dell'amministrazione carceraria è eccessivo.

La presente proposta di legge prevede che l'ufficio del garante sia strutturato in modo tale - quanto a risorse ed organico - da consentire un'assidua presenza all'interno degli istituti penitenziari. La logica sottostante è quella di prevenire i contrasti, di mediare, di mantenere vivi i collegamenti con gli enti e le istituzioni che a vario titolo si occupano del carcere, di far convergere la necessaria attenzione dell'opinione pubblica e, prima ancora, delle istituzioni sui reali problemi dell'apparato detentivo. La figura prevista quindi va ad integrarsi con le realtà istituzionali e le professionalità esistenti, favorendone il dialogo e la collaborazione e provvedendo a segnalare alle stesse le cause e le situazioni di attuale o potenziale degrado della dignità delle persone detenute.

## **Articolo 1**

Ufficio del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

1. È istituito, presso il Consiglio regionale, l'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale, i diritti di tali persone.
2. Tra le persone di cui al comma 1 rientrano i soggetti presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nonché nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio.

## **Articolo 2**

Costituzione, incompatibilità e revoca

1. Il titolare dell'ufficio di cui all'articolo. è il Garante che viene eletto con un maggioranza di due terzi degli aventi diritto dal Consiglio Regionale all'inizio della

legislatura tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo.

2. La carica di Garante è incompatibile con quella di:

- a) membro del Parlamento, ministro, consigliere ed assessore regionale, provinciale e comunale;
- b) amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica, nonché amministratore di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione.

3. Il Garante non può esercitare, durante il mandato, altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Il conferimento della carica di Garante a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.

4. Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

5. Il Consiglio regionale, può revocare il Garante per gravi o ripetute violazioni di legge.

6. Il Garante per la propria attività, s'avvale di un organo di consulenza, formato da tre membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta con voto limitato, scelti tra magistrati, professori universitari ordinari in materie giuridiche o sociali e personalità di alta e riconosciuta professionalità che si siano distinte in attività di impegno sociale.

### **Articolo 3**

#### Treatmento economico

1. Al Garante è attribuita un'indennità di funzione pari, rispettivamente, al 50 per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

2. Per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, nel caso di missione in un comune diverso da quello in cui ha sede l'ufficio, al Garante spetta altresì il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali.

### **Articolo 4**

#### Organizzazione e regolamento

1. Alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio provvede, sentito il Garante, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale

2. Il Garante può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni di volontariato e di centri di studi e ricerca.

3. Il Garante adotta un apposito regolamento che disciplina il proprio funzionamento.

### **Articolo 5**

#### Funzioni

1. Il Garante, per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1 e nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, le seguenti funzioni:

- a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 1, comma 2 siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;
- b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 1, comma 2, dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei

soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgano una attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

f) propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

## **Articolo 6**

### Protocolli d'intesa

1. I protocolli d'intesa sottoscritti dalla Regione e le amministrazioni statali competenti devono promuovere:

a) l'attivazione all'interno degli istituti penitenziari strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1;

b) la previsione anche altre forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio del garante.

## **Articolo 7**

### Relazione annuale

1. Entro il 30 aprile di ogni anno il Garante presenta una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti alla Giunta regionale e al Consiglio regionale.

2. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su altri organi di stampa della regione o indipendenti.

## **Articolo 8**

### Disposizioni finanziarie

1. Per le finalità di cui alla presente legge, nel bilancio regionale di previsione per l'esercizio 2003 e pluriennale 2003/2005, è istituito dello stanziamento dell'UPB T25.