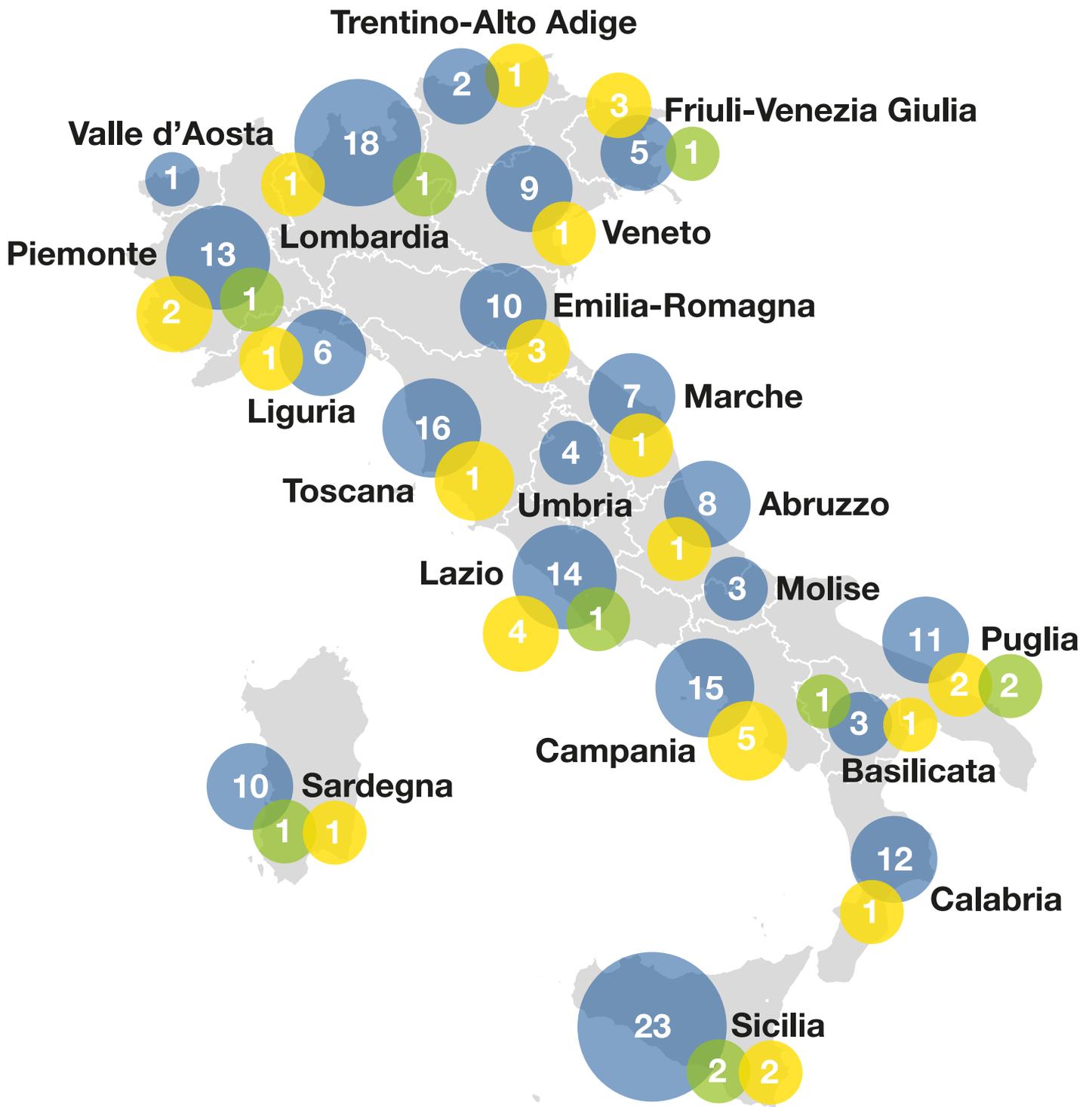


DIRITTI COMUNI

Il Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale:
dall'analisi dell'esistente, alla proposta di un'identità uniforme e condivisa



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ



 Istituti penitenziari per regione

 CPR per regione

 REMS per regione



La stesura del documento è stata coordinata dall'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino in collaborazione con l'Università degli Studi di Torino, Clinica legale Carcere e Diritti I, Dipartimento di Giurisprudenza.

Redazione a cura di:

Chiara De Robertis

(Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Città di Torino)

Con i contributi di:

Alessandro Albano (Ufficio Garante Nazionale), Stefano Anastasia (Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali, Garante della Regione Lazio), Sonia Caronni (Garante comunale di Biella), Laura Cesaris (Garante provinciale di Pavia), Sofia Ciuffoletti (Garante comunale di San Gimignano), Raffaele De Filippo (Ufficio Garante Nazionale), Monica Cristina Gallo (Garante comunale di Torino), Maria Mancarella (Garante comunale di Lecce), Paolo Mocci (Garante comunale di Oristano), Piero Rossi (Garante della Regione Puglia), Antonio Ianniello (Garante Comunale di Bologna), Marco Solimano (Garante comunale di Livorno), Giovanni Villari (Garante comunale di Siracusa), Clinica legale Carcere e Diritti I del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino: Costanza Agnella (tutor), Cecilia Blengino (docente), Carlotta Bordino, Assunta Buongiorno, Eleonora Cantaro, Silvia Caviasso, Manuel Febbo, Alessia Giacotto, Federica Grosso, Matteo Silicato, Francesca Toffaldano (studenti e studentesse).

PREFAZIONE

Questo documento, a metà tra la ricerca e l'iniziativa politico-istituzionale, vuole segnare un momento di svolta nella già considerevole storia dei Garanti comunali delle dei diritti delle persone private della libertà. Esso è il frutto di una ricerca svolta dalla Clinica legale Carcere e Diritti I del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino e di un confronto svoltosi tra le Garanti e i Garanti comunali, entrambi promossi da Monica Cristina Gallo, Garante della Città di Torino.

La originale e importante esperienza di un'autorità non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà nasce in Italia quasi vent'anni fa proprio con le prime sperimentazioni volute da Amministrazioni locali da tempo sensibili e impegnate in politiche di sostegno e reinserimento sociale delle persone detenute. Poi, in un virtuoso processo bottom-up, anche grazie alla istituzione in quasi tutte le Regioni di analoghe figure, si è arrivati nel 2014 a quella del Garante nazionale, operativo dal 2016 anche come "meccanismo nazionale di prevenzione" della tortura e delle pene inumane o degradanti nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

Una storia importante, dunque, e gravida di conseguenze, in cui il sistema delle autonomie locali ha aperto nuovi spazi nella tutela dei diritti di persone con particolari vulnerabilità.

Il completamento delle autorità garanti dei diritti delle persone private della libertà a livello regionale e nazionale non ha scalfito il ruolo e l'importanza dei garanti comunali. In primo luogo perché, come la pandemia ci ha ricordato, la tutela dei diritti vive innanzitutto di prossimità, di contatto diretto, di fiducia e conoscenza reciproca, e tra i garanti nessuno come i comunali è in grado di assicurare questa presenza, questa vicinanza e questa capacità di ascolto delle persone detenute. D'altro canto, quella scelta innovativa delle Amministrazioni locali che hanno voluto istituire il Garante delle persone private della libertà ben prima che maturassero i tempi per l'istituzione del Garante nazionale corrisponde a una piena assunzione di corresponsabilità nell'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione, che sollecita tutte le istituzioni, tutti gli operatori e tutti i cittadini a onorare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e a perseguire la finalità del reinserimento sociale dei condannati. E ancora una volta il Covid ci ha mostrato quanto il reinserimento sociale dei detenuti non si possa realizzare senza l'impegno consapevole del territorio, dei suoi attori e delle sue istituzioni, responsabili dirette delle politiche e dei servizi anagrafici e di sostegno sociale ai detenuti.

Siamo dunque a un passaggio di crescita della rete dei garanti e, in particolare, dei garanti comunali. E giustamente questo documento si rivolge in primo luogo all'ANCI, l'associazione rappresentativa dei Comuni italiani, perché rivendichi e valorizzi l'esperienza fin qui portata avanti da 53 amministrazioni locali, promuovendone la diffusione, il consolidamento istituzionale e il coordinamento, così come si propone nella parte conclusiva del paper.

La Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, che rappresenta i Garanti nominati dalle Regioni, dalle Province, dalle Aree metropolitane e dai Comuni d'Italia, così come il Garante nazionale che firma la prefazione a questo documento, confida che il lavoro di ricognizione e di proposta fatto dai garanti comunali possa raggiungere i risultati sperati e infondere nuova linfa all'esperienza dei garanti nominati dalle amministrazioni comunali italiane.

Stefano Anastasia

Portavoce della Conferenza dei Garanti territoriali
dei diritti delle persone private della libertà

7

PREMESSA

9

IL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE
PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

12

IL QUADRO ATTUALE IN ITALIA

14

ATTI ISTITUTIVI:
DIVERSITÀ E ANALOGIE

20

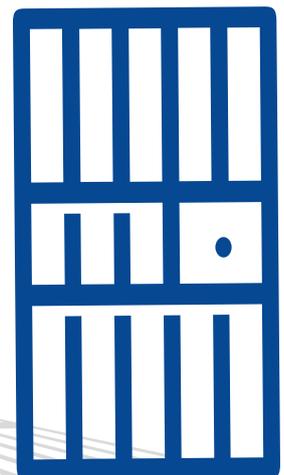
FUNZIONI E POTERI

23

SUGGERIMENTI OPERATIVI
PER L'ADEGUAMENTO DEGLI ATTI

27

ACCORDO DI COLLABORAZIONE
TRA ANCI E GARANTI



PREMESSA

Questo fascicolo presenta la figura del Garante territoriale¹ dei diritti delle persone private della libertà personale e più nello specifico la figura del Garante comunale. Il documento parte da una breve descrizione degli organismi di garanzia non giurisdizionali a tutela dei diritti delle persone private della libertà nel nostro Paese, descrivendone genesi, ruolo e funzioni, arrivando poi a delineare il quadro attuale in cui si evidenzia come necessaria l'istituzione di organismi di garanzia nei 115 Comuni sede di carcere che al momento ne sono sprovvisti. L'importanza della funzione del Garante comunale, anche laddove siano operativi Garanti regionali e provinciali e anche dopo l'istituzione del Garante Nazionale, è del tutto evidente. I Comuni sono intestatari di molte e rilevanti competenze amministrative che riguardano il penitenziario e, più in generale, le condizioni personali di privazione della libertà. Proprio da queste motivazioni deriva la necessità di un consolidamento della figura, nel senso auspicato dalla parte propositiva del documento, sia nella cultura e nell'azione amministrativa degli Enti di riferimento, sia negli atti istitutivi e nelle garanzie di indipendenza.

Segue una sezione in cui vengono esposti i risultati di un'indagine conoscitiva sui Garanti comunali, condotta dagli studenti e dalle studentesse della Clinica legale Carcere e Diritti I del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. L'analisi dei dati, condotta dagli studenti della Clinica legale, si è basata sullo studio delle informazioni contenute negli atti istitutivi e quindi le delibere dei Consigli comunali e i regolamenti. Gli elementi principali che sono stati studiati sono: l'atto di nomina, la durata del mandato, i requisiti necessari e le incompatibilità previste per la nomina, il riconoscimento di una indennità o di un rimborso spese e la previsione di collaboratori che coadiuvino il Garante nell'esercizio delle sue funzioni. Inoltre, particolare attenzione è stata posta sulle funzioni e sui poteri attribuiti al Garante dagli atti istitutivi.

L'eterogeneità dei risultati di questo studio sugli atti istitutivi ha portato all'esigenza, sentita dagli stessi Garanti comunali, di sistematizzare e omogeneizzare tale figura di garanzia comunale. A questo profilo è dedicato un altro modulo del documento intitolato Suggestioni operative per l'adeguamento degli atti in cui si propongono linee guida, discusse e approvate nel corso delle riunioni intercorse tra i Garanti comunali, che potranno essere prese a riferimento nel percorso di adeguamento.

Infine, una sezione ad hoc è dedicata alle prospettive di lavoro congiunto con ANCI. Questa parte nasce da uno studio approfondito dell'operato dell'Associazione al fine di individuare alcuni assi tematici di prioritario condiviso interesse. Si compone di ipotesi di percorsi di intervento e lavoro congiunto per valorizzare il ruolo del Garante comunale che ad oggi costituisce un'organizzazione periferica estremamente frammentata. Le ipotesi descritte puntano ad un disegno futuro di "omogeneizzazione", ridefinendo con maggiore nitidezza la sua funzione e orientandolo ad una nuova visione, anche organizzativa, nello svolgimento del delicato ruolo di tutela dei diritti fondamentali di chi è privato della libertà personale.

I Garanti comunali si muovono nell'ambito di una realtà che ha visto attivare negli anni figure istituzionali di Garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale anche a livello nazionale e regionale. Come è stato osservato nella relazione al Parlamento 2020 del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, la presenza di diverse figure istituzionali rende opportuno promuovere la cooperazione e la connettività.

¹ Con la dicitura "Garante territoriale" ci si riferisce ai Garanti regionali, provinciali e comunali.

Gli obiettivi di implementare la collaborazione dei Garanti comunali con le altre figure di garanzia e la promozione di prassi condivise richiede sia l'approfondimento della conoscenza delle funzioni previste dalle norme e dai diversi atti istitutivi, sia una ricognizione delle pratiche adottate sui territori. Ciò consentirà di definire con precisione e sistematicità il ruolo del Garante comunale nell'ottica di un'efficace promozione dei comuni obiettivi di tutela dei diritti delle persone a vario titolo sottoposte a privazione della libertà personale.

Sul punto va rilevato che questo lavoro si inserisce nell'ambito dell'impegno di condivisione di criticità e buone prassi assicurato dalla Conferenza dei Garanti territoriali, organismo di rappresentanza unitario dei Garanti regionali, provinciali e comunali.

IL GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

L'istituzione della figura dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale rappresenta una delle novità degli ultimi anni in materia penitenziaria e in particolare nel campo del riconoscimento dei diritti delle persone detenute ed è il risultato di un lungo processo di emersione del carcere dall'invisibilità e dal silenzio che lo circondano, iniziato solo negli ultimi decenni del secolo scorso e ancora in corso.

In Italia, dopo una prima fase di istituzione della figura dei difensori civici in molte città negli anni '70 e '80, solo nel 1998, in occasione del Cinquantesimo anniversario della "Dichiarazione universale dei diritti umani", viene presentata ai due rami del Parlamento una proposta di legge per l'introduzione del difensore civico delle persone private della libertà personale, affossata dal parere negativo della Commissione Lavoro nel 2002.

Nel 2003, grazie anche al proficuo e incessante dibattito sul tema promosso dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e da Antigone (Associazione per i diritti e le garanzie nel sistema penale), in attesa di una normativa nazionale e quasi come anticipazione-sperimentazione di quest'ultima, il Comune di Roma istituisce il primo Garante dei diritti delle persone private della libertà personale².

Negli anni successivi, anche in seguito all'approvazione da parte del Consiglio d'Europa, nel 2006, delle "Nuove regole penitenziarie europee" che articolano ulteriormente la materia della salvaguardia dei diritti delle persone private della libertà personale attraverso la prescrizione di un'autorità indipendente di controllo, molte Regioni e città sede di istituti penitenziari istituiscono e nominano il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale. La storia dei meccanismi di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale in Italia nasce quindi dai territori. Nasce dal livello locale e sociale più vicino, da un lato, alle mura delle galere, dall'altro alle istanze maggioritarie dell'opinione pubblica.

Il 27 febbraio del 2009 con la legge n. 14 è stata riconosciuta ai Garanti "comunque denominati" la facoltà di visita degli istituti penitenziari senza autorizzazione, successivamente estesa alle camere di sicurezza delle forze di polizia e ai Centri di permanenza per il rimpatrio degli stranieri privi di regolare titolo di soggiorno.

² Al tempo, nel 2003, in una fase completamente sperimentale, si trattava di una "specie di difensore civico per i carcerati", come lo definì il sindaco di Roma Walter Veltroni, nel corso di una seduta straordinaria del Consiglio comunale, tenuta a Rebibbia il 12 novembre del 2002. In quella occasione, alla presenza dei detenuti e degli operatori sociali, Veltroni aveva annunciato l'intenzione di istituire entro un anno la figura del Garante, una sorta di "difensore civico per i carcerati". Veltroni conferì l'incarico al prof. Luigi Manconi sulla base di una delibera del Consiglio comunale approvata il 14 maggio 2003. Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Roma, come indicato nella delibera, aveva il compito di promuovere "l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali dei detenuti negli istituti carcerari romani".

L'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 istituisce poi l'autorità del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Nel 2015 viene approvato, con decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015, n. 36, il regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio con la definizione dei compiti e dei poteri del Garante Nazionale (poi aggiornato e sostituito con il D.P.C.M. n. 89 del 10 aprile 2019) e, infine, nel 2016 viene nominato il Collegio e l'organismo di garanzia nazionale avvia la sua attività. L'articolo 7 comma 5 D.L. 146/2013 ha individuato chiaramente il compito del Garante Nazionale di "promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali".

Alla luce di quanto sopra descritto, le figure di garanzia territoriali sono preesistenti ed iniziano la loro attività prima dell'autorità nazionale che ha iniziato la sua missione solo nel 2016. La definizione dei Garanti territoriali ricomprende Garanti regionali, provinciali e comunali³ che operano sul suolo nazionale e le cui funzioni sono definite, di volta in volta, dai diversi atti istitutivi (regolamenti istitutivi adottati con leggi regionali, con deliberazioni dei Consigli provinciali o con delibere dei Consigli comunali). Come anticipato, di seguito ci si concentrerà esclusivamente sulla figura del Garante comunale.

Il Garante comunale per le persone private della libertà personale è una autorità di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà, dotata di autonomia ed indipendenza, cui la persona detenuta può rivolgersi per ottenere l'effettiva tutela dei propri diritti. È una figura di promozione dei diritti che si muove nel contesto locale al fine di realizzarne l'esigibilità a favore delle persone private della libertà personale. Si tratta dunque di un anello di congiunzione tra il "dentro" e il "fuori", in cui grande rilievo assumono i rapporti con gli enti locali, l'amministrazione penitenziaria, la magistratura, le forze di polizia, le forze politiche nazionali e locali, i sindacati, le associazioni di categoria, le Ong. Il Garante comunale ha funzioni di osservazione e di vigilanza, promuove iniziative di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà e della umanizzazione della pena detentiva anche in collaborazione con altri soggetti pubblici competenti in questo settore. Il Garante comunale è l'intermediario tra le realtà di privazione della libertà, in particolare il carcere, e la città. Il suo ruolo è di garanzia, osservazione e dialogo rispetto alla salvaguardia di diritti e comportamenti conformi alla legge.

Particolare attenzione viene rivolta ai diritti fondamentali, in particolare al diritto alla salute, al senso di umanità che deve caratterizzare tutte le pene e alla finalità rieducativa dei trattamenti imposti al condannato. I suoi ambiti di intervento specifici si possono individuare in: visite *ad hoc* e visite periodiche di controllo nei luoghi di privazione della libertà, individuazione ed ascolto dei problemi delle persone private della libertà, interlocuzione con l'amministrazione, attività di reportistica, emanazione di atti di c.d. *soft law* e, in caso di mancata collaborazione, eventuale denuncia delle violazioni.

Il suo ruolo di garanzia è utile all'instaurazione di dialogo e collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, il Tribunale di Sorveglianza, le autorità regionali della salute e altre autorità territoriali.

Il Garante comunale delle persone private della libertà opera in tutti i luoghi di detenzione o privazione della libertà personale quali il carcere, gli istituti penali per i minori, le comunità terapeutiche, i presidi assistenziali per gli anziani e per i disabili, i centri di accoglienza dei migranti, le strutture sanitarie dove vengono compiuti trattamenti sanitari obbligatori, le camere di sicurezza. Ha compiti di osservazione e monitoraggio delle condizioni di vita in questi luoghi e sollecita, se necessario, un intervento da parte delle istituzioni competenti.

³ Sul punto si rileva la presenza anche di Garanti metropolitani: è il caso di Reggio Calabria, Roma e Napoli.

Nelle città dove non sia presente la figura del Garante comunale, a livello territoriale, è possibile rivolgersi ai Garanti metropolitani o provinciali (se presenti), altrimenti al Garante regionale (presente solo in 16 Regioni), con la conseguente difficoltà per quest'ultimo di far fronte, in tempi brevi, alle richieste ricevute. La presenza di una figura più vicina e con competenze territoriali rende concretamente possibile la finalità comune di ascolto dei problemi della popolazione detenuta e consente un'efficace e tempestiva capacità di intervento.

Le persone detenute o internate hanno diritto di chiedere un colloquio con i Garanti. L'art. 18 o.p., così come riformato dal D. Lgs. n. 123 del 2018, statuisce infatti che: "I detenuti e gli internati hanno diritto [...] di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti." Con la recente riforma è pertanto diventato un diritto delle persone private della libertà personale conferire, sia tramite colloqui che tramite corrispondenza, con tutti i Garanti.

Secondo la normativa dell'ordinamento penitenziario i Garanti comunali possono inoltre visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione, come prevede l'art. 67 o.p. L'art. 67 bis o.p. ha esteso tale possibilità di visita senza previa autorizzazione anche alle camere di sicurezza. Infine, il punto 3 dell'art. 35 o.p. indica il Garante Nazionale e i Garanti regionali o locali dei detenuti come organismi ai quali persone detenute e internate possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa.

Inoltre, si segnala che il d.l. n.130/2020, convertito nella legge n. 173/2020, nell'ottica di potenziare le funzioni di coordinamento delle azioni in tema di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale e di monitoraggio capillare dei luoghi e delle condizioni in cui la privazione avviene, introduce un'importante novità: il Garante Nazionale può ora delegare i Garanti territoriali, in specifiche circostanze e per un tempo limitato (sei mesi), per lo svolgimento dei compiti assegnati dalla legge.

Le figure presenti sul territorio che rivestono il ruolo del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà sono, ad un primo sguardo, oggettivamente eterogenee per diversi motivi. In primo luogo, si può notare un'eterogeneità di *background* professionali: tra questi vi sono infatti avvocati, accademici, ex magistrati di sorveglianza e operatori collegati a diverso titolo al mondo penitenziario (volontari, ex insegnanti, religiosi, ex detenuti, ecc.). Ulteriori differenze sono poi rilevabili nelle modalità di esercizio del ruolo. Tali modalità possono essere influenzate, da una parte, dalle diverse funzioni che gli atti istitutivi assegnano ai Garanti e, dall'altra parte, dalle risorse – economiche e di personale – attribuite a ciascun Garante. Quest'ultimo dato non va sottovalutato: alcuni Garanti hanno a disposizione maggiori mezzi in quanto sono soggetti a retribuzione o a rimborso spese e sono coadiuvati da collaboratori, mentre altri svolgono il ruolo in autonomia e a titolo volontario, senza alcun tipo di retribuzione e sostegno.

IL QUADRO ATTUALE IN ITALIA

Quando gli organismi di garanzia sono distribuiti e articolati localmente in un Paese di notevoli dimensioni, come l'Italia, in cui vi sono problematiche fra loro anche molto diverse da gestire, diventano garanzia di effettiva e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l'origine dei conflitti in ambito penitenziario. Soprattutto nelle località di dimensioni territoriali ampie, quindi con una popolazione carceraria più numerosa e con una capillare diffusione delle strutture di detenzione su un vasto territorio, un sistema di Rete di Garanti comunali ben strutturato, e in collegamento con l'organismo nazionale e quello regionale, aumenta l'efficacia e la capillarità dell'intervento. L'articolazione locale assicura la funzione di mediazione nonché valide ed effettive risposte alle istanze sollevate. In tal modo il potere di monitoraggio diviene più puntuale e oggettivo, creando le premesse alla vera riforma in ambito trattamentale per la persona detenuta che deve proiettarsi verso il reinserimento sociale.

Numero di Garanti comunali per Regione

	Regione	Popolazione residenti	Superficie km ²	Densità abitanti/km ²	Numero Comuni	Numero Province	N° comuni con istituti penitenziari per adulti	N° Garanti comunalì
1.	Lombardia	9.966.992	23.863,10	418	1.506	12	15	6
2.	Piemonte	4.273.210	25.386,70	168	1.181	8	12	12
3.	Veneto	4.852.453	18.345,37	265	563	7	7	6
4.	Campania	5.679.759	13.670,60	415	550	5	14	1
5.	Calabria	1.877.728	15.221,61	123	404	5	11	2
6.	Sicilia	4.840.876	25.832,55	187	391	9	21	1
7.	Lazio	5.720.796	17.231,72	332	378	5	9	1
8.	Sardegna	1.598.225	24.099,45	66	377	5	9	4
9.	Emilia-Romagna	4.445.549	22.444,54	198	328	9	10	6
10.	Abruzzo	1.285.256	10.831,50	119	305	4	8	0
11.	Trentino-Alto Adige	1.078.460	13.604,72	79	282	2	2	1
12.	Toscana	3.668.333	22.987,44	160	273	10	14	8
13.	Puglia	3.926.931	19.540,52	201	257	6	10	3
14.	Liguria	1.509.805	5.416,15	279	234	4	5	0
15.	Marche	1.501.406	9.401,18	160	227	5	5	0
16.	Friuli Venezia Giulia	1.198.753	7.932,48	151	215	4	5	2
17.	Molise	296.547	4.460,44	66	136	2	3	0
18.	Basilicata	547.579	10.073,11	54	131	2	3	0
19.	Umbria	865.013	8.464,22	102	92	2	4	0
20.	Valle d'Aosta	123.895	3.260,85	38	74	1	1	0
	Totale	59.257.566	302.068,26	196	7.904	107	168	53

[Alcuni dati sono aggiornati al 01/01/2021 (Istat), altri sono aggiornati al 12/05/2021 (Ministero della Giustizia)]

La tabella, soprariportata, consente di osservare, per ogni Regione, la corrispondenza tra l'alto numero di realtà locali, il numero degli istituti penitenziari e il numero dei Garanti comunali ad oggi istituiti. La situazione attuale rivela la forte precarietà della presenza della figura del Garante nelle diverse Province e nei diversi Comuni italiani. Un dato sicuramente rilevante e idoneo

a evidenziare la lacuna garantistica è la differenza sostanziale tra il numero di Comuni che ospitano istituti penitenziari (168) e il numero di Comuni che hanno istituito la figura del Garante comunale, che sono invece 53, includendo in tale numero anche i Comuni di Bolzano, Rimini, San Severo, i cui Garanti sono attualmente in attesa di nomina.

Le Regioni in cui esiste ed opera l'organismo di garanzia regionale sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia – Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Provincia Autonoma di Trento (Trentino-Alto Adige), Valle d'Aosta e Veneto. Si è in attesa della nomina del Garante regionale, invece, nelle regioni: Sardegna, Liguria e Basilicata. Va segnalato che, a differenza della Regione Sardegna dove, pur mancando al momento il Garante regionale, operano sul territorio quattro Garanti comunali (Nuoro, Oristano, Sassari, Tempio Pausania), nelle Regioni Liguria e Basilicata non esiste nemmeno un organismo di garanzia locale. In queste due Regioni, pertanto, l'unica autorità competente è quella nazionale.

Mappa dell'Italia con indicazione dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale istituiti al 20 giugno 2021



ATTI ISTITUTIVI: DIVERSITÀ E ANALOGIE

Il presente paragrafo evidenzia le analogie e le differenze rilevate nel corso di un approfondito lavoro di analisi⁴ delle norme che disciplinano a livello locale i Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale. Le fonti di riferimento sono costituite dagli atti istitutivi e dai regolamenti messi a disposizione sul canale istituzionale di ciascun Comune⁵ e il campione preso a riferimento per l'analisi è quello di 51 garanti comunali su 53 ad oggi istituiti⁶.

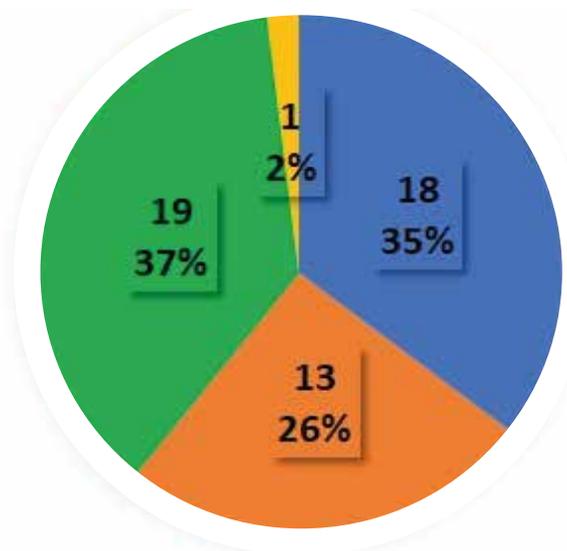
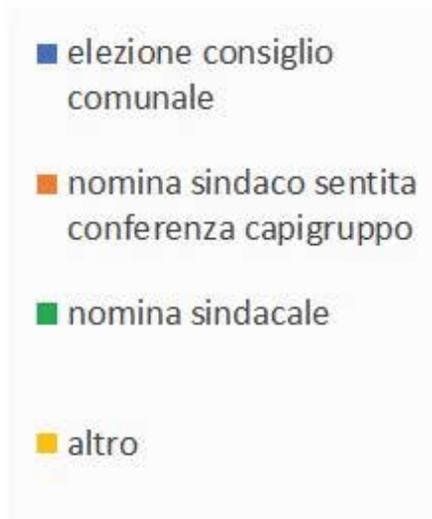
Una necessaria premessa metodologica da cui partire è che i dati riportati di seguito, ricavati dagli atti istitutivi, sono puramente quantitativi e si basano esclusivamente su quanto riportato negli atti. Quel che emerge senza dubbio è l'eterogeneità della disciplina, dalle modalità in cui avviene la nomina, alla possibilità di ricevere un'indennità, alla presenza di un Ufficio di cui avvalersi durante l'esercizio delle funzioni. Le percentuali ricavate dall'analisi dati costituiscono uno strumento utile per comprendere come la figura del Garante comunale sia disciplinata a seconda del Comune di appartenenza.

⁴ L'indagine sugli atti istitutivi dei Garanti comunali è stata attuata utilizzando metodologie e tecniche di cui si avvale la ricerca sociale. Cfr. P. CORBETTA, *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, 2014. Tale studio si inserisce all'interno di un progetto di ricerca più ampio intitolato «Il Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale: il ruolo e i poteri, dalla definizione normativa alle buone prassi» condotto dall'Ufficio Garante dei diritti delle persone private della libertà della Città di Torino in collaborazione con la Clinica legale Carcere e Diritti I del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

⁵ A tal proposito si sottolinea come la rintracciabilità dei suddetti documenti non sia stata omogenea: per talune località sono state riscontrate evidenti difficoltà ad accedere alla presa visione degli atti (Cuneo, Novara, Bolzano, San Severo).

⁶ I Garanti territoriali comunali sono istituiti presso i comuni di: Alba, Alessandria, Asti, Belluno, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Crotone, Cuneo, Ferrara, Firenze, Fossano, Ivrea, Lecce, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Napoli, Novara, Nuoro, Oristano, Padova, Parma, Piacenza, Pisa, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rovigo, Saluzzo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Siena, Siracusa, Sondrio, Tempio Pausania, Torino, Trani, Trieste, Udine, Venezia, Verbania, Verona, Vercelli, Vicenza.

Nomina della figura del Garante comunale



Per quanto attiene alle forme adottate dai Comuni per la nomina dei Garanti, sono state rilevate tre diverse modalità.

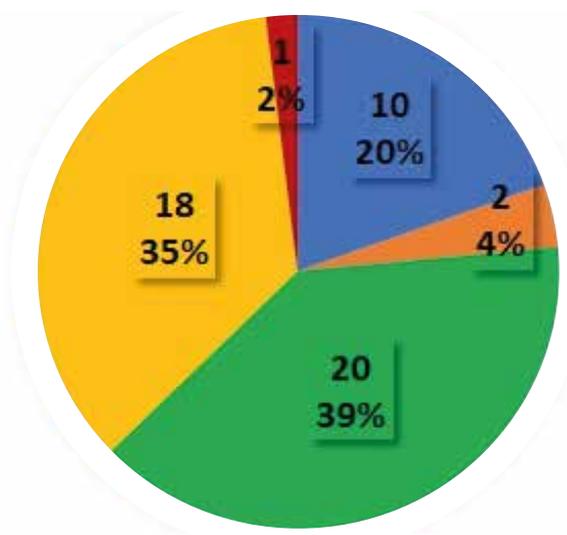
Come si evince dal grafico a torta qui riportato, 19 comuni, pari al 37,3 % del campione analizzato, hanno scelto di affidare la nomina del Garante al Sindaco.

Un secondo gruppo di Comuni, 18 pari al 35,3 % del campione, ha affidato al Consiglio comunale il compito di eleggere il Garante.

Un terzo gruppo di Comuni, 13 pari al 25,5% del campione analizzato, ha intrapreso una strada che in qualche modo si colloca in una posizione intermedia rispetto alle due precedentemente descritte. Da una parte, infatti, il compito di nominare il Garante rimane in capo al Primo cittadino; dall'altra si prevede comunque il coinvolgimento del Consiglio, seppur limitato alla sola conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari.

Infine, va segnalato il caso della Città di Bolzano (inserito sotto la voce altro), in cui il Consiglio comunale nomina un proprio membro come Referente per i problemi del carcere cittadino, il quale svolge le funzioni di Garante. Si ritiene opportuno segnalare la criticità che tale scelta determina sotto il profilo della garanzia di terzietà e indipendenza, indispensabili per il corretto ed efficace svolgimento delle funzioni di garanzia.

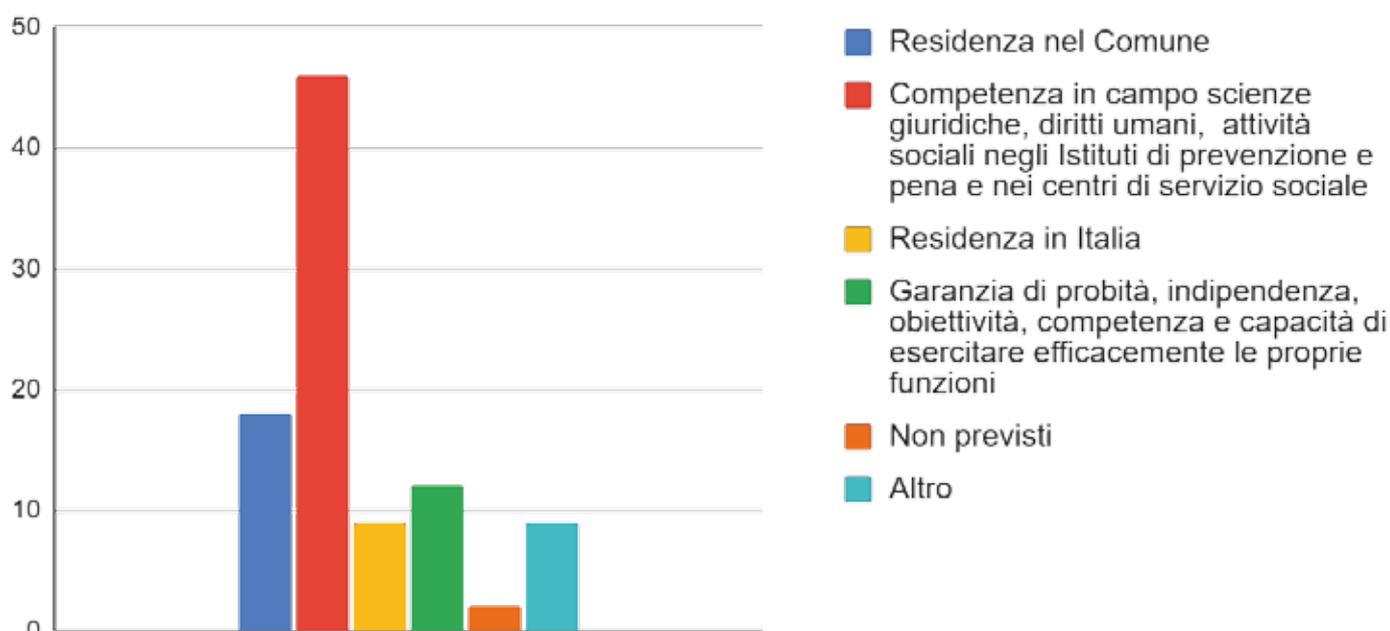
Durata del mandato del Garante comunale



La durata del mandato del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale è a discrezione dell'organo politico conferente l'atto di nomina e può variare – come dimostra il grafico – dai tre ai cinque anni. Il mandato quinquennale è la modalità selezionata nella percentuale più alta di casi: è il caso dei Comuni di Alba, Bologna, Brescia, Busto Arsizio, Firenze, Ivrea, Lecce, Livorno, Napoli, Nuoro, Oristano, Padova, Parma, Reggio Calabria, Roma, Rovigo, San Gimignano, Torino, Trani. Nel 35,3% dei casi, la durata del mandato segue la carica del Consiglio comunale: si tratta dei Comuni di Alessandria, Asti, Bergamo, Cuneo, Fossano, Piacenza, Pisa, Porto Azzurro, Saluzzo, Sassari, Siena, Siracusa, Trieste, Venezia, Verbania, Verona, Vercelli, Vicenza. A tal proposito si ritiene opportuno richiamare l'attenzione alle criticità presentate da tale soluzione, che potrebbe arrecare pregiudizio al Garante eletto al ridosso del Consiglio comunale nei (numerosi) casi in cui l'incarico non risulti rinnovabile più di una volta. Le ipotesi minori sono quelle il cui mandato ha durata di quattro anni; a propendere per tale decisione sono i Comuni di Biella e Sondrio.

Un solo Garante ha un mandato la cui durata non rispecchia quelle esposte sopra: il Garante comunale di Bolzano (rientrante sotto la voce "altro"), in quanto la carica segue quella da Consigliere comunale.

Requisiti per svolgere la carica di Garante comunale



Per quanto attiene ai requisiti necessari per poter ricoprire il ruolo di Garante, si evidenzia una relativa uniformità tra i vari regolamenti.

Requisito comune alla quasi totalità dei regolamenti – rilevabile in 46 dei 51 regolamenti analizzati – è il possesso di una competenza nel campo delle scienze giuridiche, dei diritti umani, ovvero l'aver svolto attività sociali negli istituti di prevenzione e pena e nei centri di servizio sociale.

Più di un terzo dei regolamenti costituenti il campione di analisi (18 su 51) richiede al Garante il

requisito della residenza nel Comune; 12 regolamenti prevedono quale requisito la garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza e capacità di esercitare efficacemente le proprie funzioni; 9 regolamenti richiedono la residenza in Italia.

Vi sono poi 9 casi particolari, in cui i singoli regolamenti richiedono requisiti ulteriori e specifici. Il regolamento del Garante del Comune di Roma richiede la conoscenza del contesto penitenziario, della sua organizzazione e del suo ordinamento, oltre all'indicazione di avere già svolto attività di raccordo tra associazioni private (es.: sportive, del terzo settore) con le Istituzioni pubbliche, ed in particolare quelle detentive, nonché l'essere in possesso di una spiccata capacità di relazione e sensibilità verso le tematiche sociali. Il regolamento del Garante del Comune di Milano, invece, indica come requisito l'essere una persona di indiscusso prestigio e notoria fama nel campo delle scienze giuridiche.

Alcuni regolamenti richiedono un titolo di studio specifico. Il regolamento del Comune di Siena richiede un diploma di scuola superiore di secondo grado; il Comune di Sondrio, richiede la laurea ed il Comune di Trani specifica che si richiede il possesso della laurea magistrale.

In alcuni regolamenti (Comuni di Milano, Novara e Vercelli) si registra una coincidenza tra i requisiti richiesti per poter ricoprire la carica di Consigliere comunale e quelli richiesti per ricoprire il ruolo di Garante.

Fattori d'incompatibilità per svolgere carica da Garante comunale



Da ultimo, si evidenzia che il regolamento del Comune di Bolzano non disciplina i requisiti specifici, data la contestualità della carica di Garante con quella di Consigliere comunale.

Per quanto riguarda le incompatibilità previste dai Regolamenti il panorama è piuttosto eterogeneo.

La causa di incompatibilità più ricorrente, rinvenibile nel 65% dei Regolamenti, è l'esercizio contestuale di funzioni pubbliche nei settori della giustizia e della sicurezza pubblica.

In 26 Regolamenti sul totale di 51 è sancito che non può essere nominato Garante chi ricopre incarichi amministrativi-politici elettivi (si tratta di una incompatibilità opposta al principale requisito di nomina previsto dal Comune di Bolzano) ed è altresì previsto che l'accettazione della candidatura per elezioni politiche o amministrative costituisce causa di decadenza dalla carica. In 25 Regolamenti è anche esclusa la compatibilità con l'incarico di Garante dei congiunti fino

al terzo grado di amministratori comunali. In 20 Regolamenti è stabilito che si estendono al Garante comunale le stesse cause di incompatibilità previste per la carica di Sindaco, Assessore e/o Consigliere comunale.

Un punto controverso riguarda l'esercizio della professione forense: il 37% dei Regolamenti comunali lo annovera espressamente tra le incompatibilità, ma si contano anche Comuni in cui il Garante in carica è proprio un avvocato.

Nel 24% dei Regolamenti è esclusa genericamente la compatibilità con l'incarico di Garante di qualsiasi altra attività tale da pregiudicare l'efficace svolgimento e il libero esercizio delle funzioni proprie dell'istituzione, in linea con i suddetti requisiti di indipendenza e obiettività.

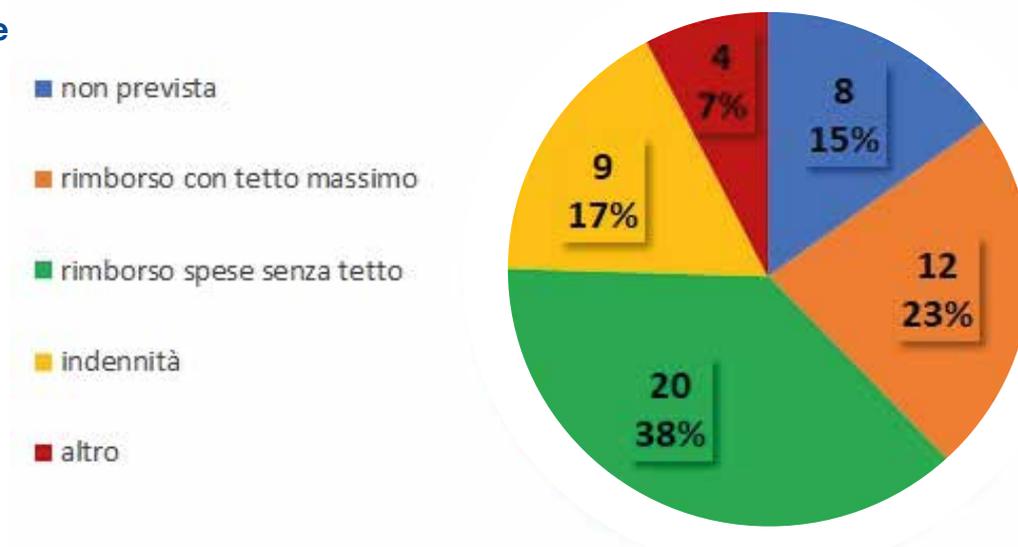
Un'incompatibilità meno comune riguarda il contestuale esercizio di cariche elettive e/o di amministrazione presso enti, aziende o società partecipate dal Comune (18%).

Nel 6% dei casi è esclusa la nomina di persone che siano state colpite da provvedimenti restrittivi della libertà personale o che abbiano riportato condanne definitive per determinati reati.

Vi sono poi regolamenti che prevedono ulteriori cause di incompatibilità: a titolo d'esempio, nel Comune di Udine è incompatibile con la carica di Garante chi ricopra un ruolo di amministratore o legale rappresentante in associazioni operanti per la tutela dei diritti alla persona e interessate ai problemi penitenziari.

Infine, si segnala che nel caso del Comune di Bolzano vigono le incompatibilità previste per la carica di consigliere comunale.

Retribuzione



Per ciò che concerne la retribuzione, la carica di Garante è svolta a titolo gratuito, salvo la previsione di un rimborso spese o, in alcuni casi, di un'indennità.

Come si evince dal grafico a torta soprariportato, nella maggior parte dei casi (37,7% del campione analizzato) l'unica forma di retribuzione riconosciuta ai Garanti è quella del rimborso delle spese sostenute e documentate, senza previsione di un tetto massimo. Al contrario, il 22,6% dei regolamenti prevede che il rimborso non superi un importo massimo predeterminato.

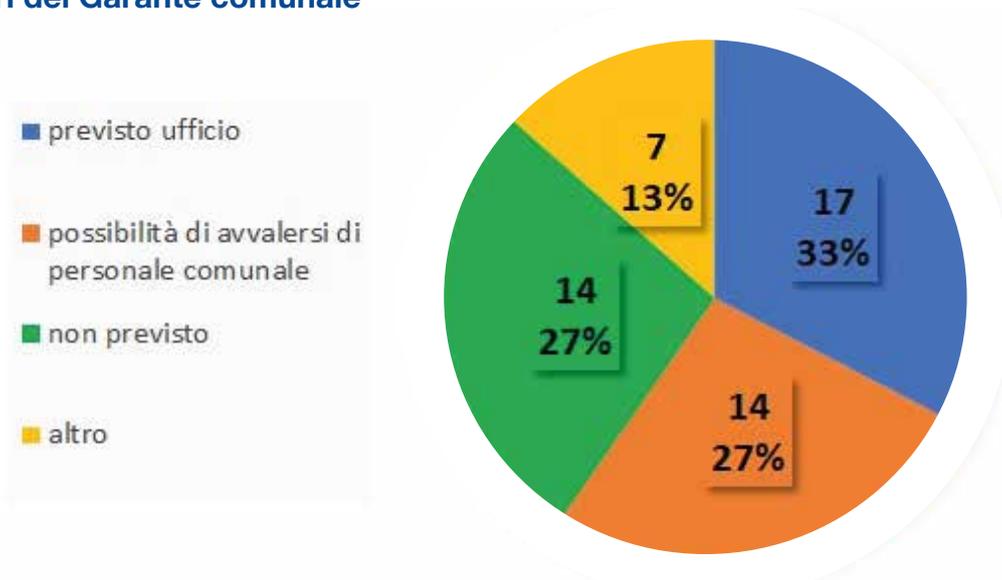
A queste due ipotesi si aggiunge un 17% di casi nei quali ai Garanti viene riconosciuta

un'indennità a fronte dell'attività e delle funzioni svolte.

Vi sono poi regolamenti (nello specifico 8, corrispondenti al 15,1% del campione) che non disciplinano in alcun modo la retribuzione o il rimborso spese.

Da ultimo, si segnala che alcuni regolamenti (4) presentano peculiarità: la previsione contestuale di un'indennità e del rimborso spese (Bologna e Rovigo); la mancata espressa previsione, dovuta alla sovrapposizione della carica di Garante con quella di Consigliere comunale (Bolzano); la previsione di un rimborso delle spese sostenute e documentate, esclusivamente in riferimento a brevi trasferte da svolgersi in giornata (Vercelli).

Collaboratori del Garante comunale



Relativamente alla presenza di uffici di supporto e collaboratori a sostegno dell'azione del Garante, si sottolinea nuovamente che i dati qui riportati si riferiscono alle sole delibere istitutive ed agli atti di nomina.

Come si evince agevolmente dal grafico a torta, solamente 17 comuni (32,7% del campione analizzato) hanno previsto, per lo meno nel disposto nel regolamento, l'istituzione di un ufficio di supporto dedicato.

Un secondo gruppo di 14 comuni (pari al 26,9% del campione) ha previsto la possibilità per i Garanti di avvalersi di dipendenti del Comune addetti presso le strutture amministrative dello stesso. Si tratta di personale dedicato normalmente ad altre funzioni, grazie al quale i Garanti possono contare su un significativo supporto all'attività di garanzia.

Un terzo gruppo di 14 Comuni (26,9% del campione) non ha previsto nel proprio regolamento, rimettendo quindi direttamente o indirettamente a successivi atti, l'istituzione di un ufficio dedicato o la collaborazione delle altre strutture comunali.

Da ultimo va segnalata la presenza di 7 Comuni (13,5% del campione) che hanno fatto scelte non riconducibili alle tre precedentemente analizzate. In particolare, sono degni di nota i casi dei comuni di Porto Azzurro e Verona. Nel primo è previsto che il servizio sociale del Comune possa selezionare collaboratori esterni. Nel secondo, il Garante può avvalersi del supporto di uno o più collaboratori di sua fiducia da lui scelti. Questi soggetti collaborano a titolo gratuito.

FUNZIONI E POTERI

Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale è una figura a cui tradizionalmente viene ricondotta la tutela delle persone detenute. In realtà, già dalla denominazione, emerge come i soggetti destinatari di tutela possano essere molto più numerosi e diversificati.

Per facilitare il lavoro dei Garanti stessi nell'approccio ai propri poteri e funzioni, nonché il loro rapporto con le diverse pubbliche amministrazioni risulta indispensabile definire in modo più preciso che cosa si intende per "persone private della libertà personale".

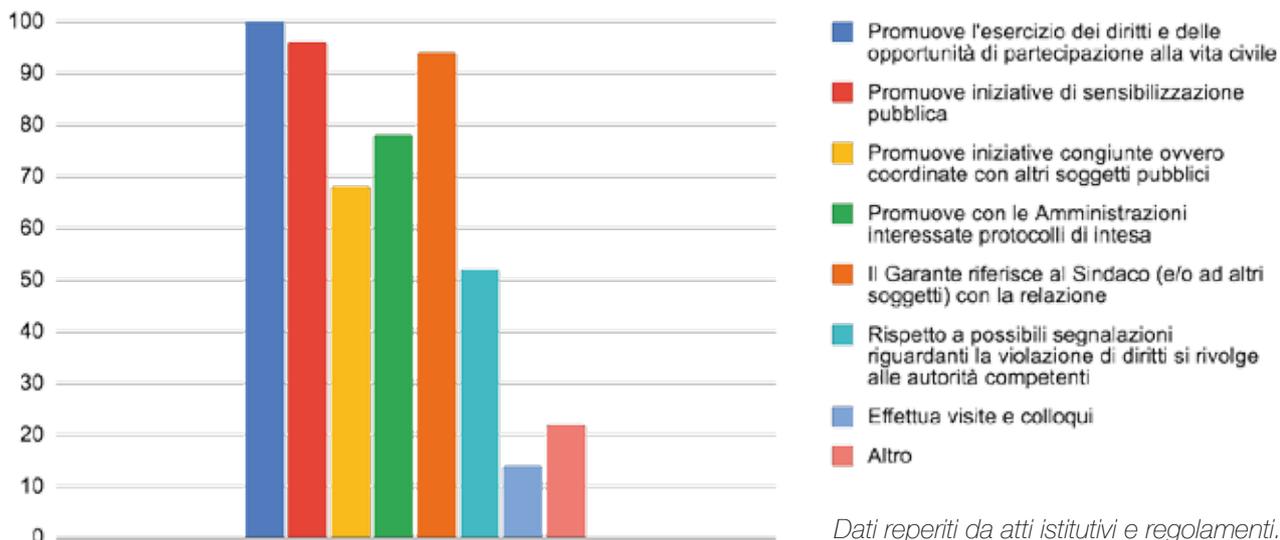
Le modalità di privazione o limitazione della libertà sono molte e molto differenti tra loro. La persona può essere limitata nella sua libertà personale all'interno di diversi ambiti che, secondo l'interpretazione del Garante Nazionale, sono:

- la privazione della libertà in ambito penale (negli istituti penitenziari per adulti e per minori e nelle REMS – residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza);
- la privazione della libertà delle persone migranti (nei CPR – centri di permanenza per il rimpatrio, negli hotspot e sulle navi quarantena);
- la privazione della libertà da parte delle forze di polizia (nelle camere di sicurezza e nei locali idonei di polizia);
- la privazione della libertà nell'ambito di strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali (nei reparti ospedalieri detentivi, nei presidi assistenziali per anziani o disabili – tra cui RSA e RSD- e nelle strutture psichiatriche).

La casistica individuata dall'interpretazione del Garante Nazionale si scontra però con le previsioni contenute all'interno delle fonti normative interne (leggi e atti istitutivi) che delimitano le aree di competenza dei Garanti comunali, privilegiando un'interpretazione meno estensiva della nozione di privazione della libertà. Il mandato dei Garanti comunali, secondo queste fonti, è quindi sicuramente esteso agli istituti penitenziari, alle camere di sicurezza, alle Rems, ai CPR. In alcuni casi, ai TSO (trattamenti sanitari obbligatori), all'esecuzione penale esterna e alle misure cautelari domiciliari, ma non a tutti gli altri casi sopraelencati. Un'altra criticità che va sollevata è che molto spesso all'interno degli atti istitutivi comunali si fa riferimento al fatto che le funzioni di garanzia dell'organismo comunale sono da ritenersi applicabili esclusivamente nei confronti delle persone residenti all'interno del Comune, creando così un'ulteriore limitazione nell'esercizio della funzione, nonché una disparità di trattamento tra persone private della libertà che non trova giustificazione.

Con specifico riferimento ai Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 in tema di misure urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale ha previsto espressamente la possibilità per lo straniero, in condizioni di trattenimento, di rivolgere istanze o reclami al Garante Nazionale e ai Garanti regionali e locali delle persone detenute o private della libertà personale. Pertanto, risulta di assoluta urgenza specificare in modo preciso il margine di intervento in queste strutture per i Garanti territoriali dei Comuni all'interno dei quali sono dislocati i CPR. Si ricorda, infatti, che i Garanti comunali possono accedere liberamente ai centri per verificare il rispetto dei diritti assicurati a migranti irregolari e richiedenti asilo secondo quanto introdotto dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con l. 46/2017.

Distribuzione dei compiti dei Garanti



L'analisi comparativa dei regolamenti⁷ evidenzia una vasta eterogeneità dei compiti attribuiti ai Garanti comunali sul territorio italiano. Tale analisi permette, tuttavia, di cogliere alcuni punti di convergenza. In particolare, sono stati rilevati tra i compiti dei Garanti:

- la promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone comunque private della libertà personale (100%);
- la promozione di iniziative e di momenti di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà personale e dell'umanizzazione della pena detentiva (96%);
- la promozione con le pubbliche amministrazioni interessate dei protocolli d'intesa utili a poter espletare le loro funzioni anche attraverso visite ai luoghi di detenzione (78%);
- rispetto a possibili segnalazioni che giungano alla loro attenzione e che riguardino violazioni di diritti, garanzie e prerogative delle persone private della libertà personale, i Garanti si rivolgono alle autorità competenti per avere eventuali ulteriori informazioni; segnalano il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conducono un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse relativamente alle condizioni dei luoghi di reclusione, con particolare attenzione all'esercizio di diritti riconosciuti, ma non adeguatamente tutelati, e al rispetto di garanzie la cui applicazione risulti sospesa, contrastata o ritardata nei fatti (52%);
- la promozione di iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e competenti nel settore per l'esercizio dei compiti dei Garanti nonché con il mondo dell'associazionismo cittadino (68%);
- la trasmissione annuale al Sindaco ed al Consiglio comunale di una relazione sull'attività svolta (94%).

⁷ Nell'analisi su "Funzioni e Compiti" il campione preso in considerazione è di 50 Garanti comunali, dato che non è stato preso in considerazione il caso di Bolzano, i cui atti istitutivi non facevano alcuna menzione dei compiti.

Tra i compiti previsti in un numero minore di Comuni si può menzionare la facoltà di visitare periodicamente i luoghi di privazione della libertà per prendere visione della situazione strutturale e di funzionamento dell'istituto, nonché di effettuare colloqui con le persone private della libertà (14%).

Come si evince dal grafico, il 22% dei Comuni prevede compiti ulteriori rispetto a quelli menzionati in precedenza, tra questi, i più significativi sono:

- la promozione di iniziative di collaborazione con centri di studi e ricerca, nonché con il mondo del volontariato, dell'associazionismo e del privato sociale che opera in campo penale e penitenziario (es. Milano, Lecco, Fossano);
- l'obbligo di rendersi a disposizione delle famiglie dei detenuti e di quanti sono interessati alle problematiche afferenti alla restrizione (es. Piacenza, Vicenza, Siena);
- rapportarsi al coordinamento dei Garanti regionale e nazionale al fine di promuovere metodologie di lavoro uniformi sul territorio (es. Vercelli);
- la realizzazione di specifiche attività di prevenzione, informazione ed educazione mirate alla riduzione dei rischi di suicidi in carcere o di episodi di autolesionismo e maltrattamenti e la promozione di servizi di giustizia riparativa, mediazione penale e culturale (es. Reggio Calabria).
- il supporto alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi e la formulazione di osservazioni e pareri, a seguito di richiesta degli organi comunali competenti, in ordine ad interventi di carattere amministrativo che possono riguardare persone sottoposte a misure restrittive della libertà (es. Vicenza, Siena).

SUGGERIMENTI OPERATIVI PER L'ADEGUAMENTO DEGLI ATTI

Il ruolo del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale è fortemente connotato da quel principio 'contro-maggioritario' tipico degli Stati di diritto costituzionali secondo la massima per cui i diritti rappresentano "la promessa della maggioranza alle minoranze che la loro dignità e uguaglianza saranno rispettate"⁸.

Da quel laboratorio sperimentale che fu l'esperienza del primo Garante dei detenuti italiano, il Garante del Comune di Roma, si è dipanata una rete di figure di garanzia territoriali, che è andata infittendosi, diversificandosi, ampliandosi secondo uno schema plurale e variegato. Quell'esperienza fu inoltre fonte di azioni creative e di negoziazione di significati, competenze e poteri da un lato; e di un grado significativo di disomogeneità in relazione alle forme tipiche per la progressiva individuazione di un sistema integrato.

Se gli organi di garanzia a livello regionale hanno nel tempo individuato standard comuni legati alla funzione, ai rapporti con l'organo politico di nomina; il panorama delle Garanti e dei Garanti "di primo livello" ha mantenuto e intensificato nel tempo le forme plurali delle esperienze nate dal basso, che sono il risultato di un lavoro strenuo sul campo, consolidate dalla lotta per i diritti nel rispetto del principio della leale collaborazione con le amministrazioni pubbliche e con l'organo politico di nomina.

Consapevoli che il patrimonio di esperienze e prassi locali, espressione dei territori, costituisca la base per la costruzione di un sistema complesso che valorizzi i fattori comuni e le prospettive auspicabili del ruolo di garanzia dei diritti delle persone private della libertà personale, abbiamo deciso di presentare una serie di principi a cui deve ispirarsi l'azione dei Garanti e di quelle amministrazioni locali che intendano assumere e rendere effettiva la funzione di tutela dei diritti della comunità dei reclusi.

Il primo passo nella individuazione dei fattori e dei principi che fungano da linee-guida per l'istituzione e il consolidamento della funzione dell'organo di garanzia a livello locale è stata l'analisi speculare del panorama esistente, attraverso i dati riportati nei paragrafi precedenti, che ha fornito una fotografia dell'identità plurale dei Garanti comunali a oggi presenti sul territorio nazionale, ma anche l'analisi degli standard comuni individuati per le Autorità Garanti regionali e la riflessione relativa ai principi ispiratori del ruolo di monitoraggio e garanzia tipici dell'organo di riferimento europeo, il Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, in particolare in tema di doveri di riservatezza e leale collaborazione.

Nello specifico, sono state fonte di ispirazione, le Linee guida del Garante Nazionale per l'istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del 2 novembre 2016 e le Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano in merito alla disciplina degli organi di garanzia: "Difensore Civico, Garante per l'Infanzia e l'adolescenza e Garante per i diritti dei detenuti", approvate dalla Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome del 26 settembre 2019. Entrambi questi strumenti si proponevano l'intento di uniformare le legislazioni regionali in materia.

⁸ R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Bloomsbury, Londra, 2013, p. 246. Si veda anche l'analisi di Letsas contro il principio ermeneutico del consensus europeo, G. LETSAS, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 5 e pp. 110-119.

Se nel caso della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome scopo precipuo delle Linee di indirizzo consisteva in un'armonizzazione del sistema legislativo regionale, pur nel rispetto delle scelte autonome di ciascuna amministrazione, le Linee guida del Garante Nazionale si proponevano di articolare forme e procedure comuni fondate sui due principi direttivi dell'indipendenza e dell'autonomia dagli organi di governo e più in generale dal potere politico. Tali principi, infatti, costituiscono le direttive per l'azione del Meccanismo Nazionale di Prevenzione (NPM)⁹ e quindi il contenuto minimo indispensabile che un organo di garanzia (in quel caso il Garante regionale) deve integrare per entrare a fare parte della rete territoriale di cui all'NPM. Queste due fonti hanno costituito la griglia di riferimento per interpretare e mettere a fattore comune la pluralità di esperienze desunte dalla mappatura svolta dalla Clinica legale Carcere e Diritti I, individuando, quindi, i principi di indipendenza e autonomia, accanto alle direttive per l'azione di ispezione, monitoraggio e tutela dei diritti della riservatezza e della leale collaborazione.

In questa prospettiva e nella volontà di individuare un nucleo di procedure e forme comuni basato sul principio del 'contenuto minimo essenziale', tale da non livellare e annullare la ricchezza delle esperienze territoriali, la creatività dei contesti specifici e la potenziale espressione locale di buone prassi, ma al contempo capace di gettare le fondamenta di un sistema "ecologico e complesso"¹⁰ costruito intorno a pochi, ma essenziali principi direttivi, abbiamo individuato alcune aree di riflessione ed elaborato alcune direttive per l'azione delle Autorità Garanti a livello comunale.

Tale necessità di armonizzazione sistematica nasce dal bisogno di immaginare un lavoro in rete¹¹ basato su principi comuni all'identità, sempre in fisiologico divenire, ma ormai salda della figura del Garante locale (in particolare di quello comunale), non solo al fine di partecipare, come primo livello in termini di prossimità, alla rete di garanzia nazionale, ma anche al fine di rafforzare ed estendere una funzione, come quella del monitoraggio e tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, che deve diventare patrimonio comune e stabile della cultura e della tradizione di amministrazione locale italiana.

In questa prospettiva, sono state individuate alcune aree di rilevanza precipua su cui innestare forme e procedure comuni al fine di rendere effettivi i principi di indipendenza e autonomia dagli organi governativi locali e dal potere politico e che potrebbero confluire, come si propone nell'ultimo capitolo del documento, in una Delibera tipo.

1. Inserimento della figura dell'Autorità Garante dei diritti delle persone private della libertà personale nello Statuto Comunale dell'Ente Locale

L'inserimento, all'interno dello Statuto dell'Ente locale della figura dell'Autorità Garante dei diritti delle persone private della libertà personale costituisce il riconoscimento che la popolazione detenuta, così come la popolazione comunque privata della libertà personale, all'interno di un

⁹ Istituito in Italia in ossequio all'obbligo internazionale derivante dalla legge 2 novembre 2012 n. 95, recante "Ratifica ed esecuzione del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002" (OPCAT).

¹⁰ Per coniugare il concetto di complessità di Edgar Morin (E. MORIN, *Il metodo. Ordine, disordine, organizzazione*, Feltrinelli, Milano, 1994) con quello di ecologia di Gregory Bateson (G. BATESON, *Verso un'ecologia della Mente*, Adelphi, Milano, 1977).

¹¹ Cfr. A. Albano, *Lavorare in Reti, Relazione al Convegno e Incontro di coordinamento con i Garanti territoriali, organizzati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale a Palazzo Valentini, Aula consiliare "Giorgio Fregosi", Roma, 14 dicembre 2018, reperibile online presso:*

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/aae52dcf7cfd81541ce69c7e7b5fb28a.pdf>

comprensorio penitenziario di riferimento a livello territoriale, sia parte integrante di quella cittadinanza dei diritti, dei servizi e della partecipazione, al di là del dato anagrafico della residenza, così da organizzare l'attivazione delle politiche di integrazione e l'orizzonte di promozione della tutela dei diritti, della prevenzione di fenomeni di tortura o trattamenti inumani e degradanti e della relazione tra società dei detenuti e società dei liberi che costituiscono il primo passo per rendere effettivo il principio di rango costituzionale del reinserimento sociale di cui all'art. 27 comma 3 Cost.

Riteniamo che questa prima ed essenziale direttiva contribuisca a inverare il principio di indipendenza e autonomia dell'organo di garanzia in maniera effettiva, in particolar modo includendo tale organo tra le competenze e i servizi essenziali previsti a livello locale a tutela e a garanzia della funzione costituzionale della pena.

2. Modalità di elezione e durata del mandato

Altra area legata all'autonomia e indipendenza del Garante è costituita dalle modalità di istituzione. In questo senso sono pensabili azioni diverse ed eventualmente congiunte.

L'elezione da parte del Consiglio comunale garantisce la più ampia condivisione della nomina. Tale istanza deve, tuttavia, coniugarsi con la necessità di evitare poteri di veto che potrebbero tradursi in situazioni di stallo permanente soprattutto nelle realtà locali più piccole (dove appare necessario riflettere sulla opportunità di elezione da parte dell'organo di Governo e scelta politica). In tale prospettiva, è possibile immaginare criteri di maggioranza progressivamente attenuati, per arrivare al voto a maggioranza semplice.

L'istanza di autonomia e indipendenza si realizza anche nella durata del mandato del Garante che dovrebbe avere durata diversa, preferibilmente più lunga, rispetto a quella della Consiliatura o della Giunta comunale.

3. Dotazione strutturale (materiale e immateriale), rimborso spese e retribuzione di carica

Ai fini del corretto e indipendente svolgimento dell'azione è necessario che l'Ente Locale fornisca al Garante la dotazione strutturale materiale e immateriale necessaria. Da una parte, dunque, è necessario prevedere un ufficio fisico nei locali pubblici del Comune, strutturato con le dotazioni di supporto amministrativo adeguate alla funzione istituzionale, dall'altra è essenziale dotare l'Ufficio del Garante di quelle professionalità necessarie all'attività di monitoraggio e tutela dei diritti.

Sul fronte della retribuzione, riteniamo che le specificità dei contesti locali (diversi per i numeri, la tipologia e le caratteristiche della popolazione di persone detenute o comunque private della libertà personale, così come per il numero di istituti e strutture comprese nel territorio di competenza) debbano prevalere su una scelta uniforme. È, invece, imprescindibile la previsione di un rimborso spese in forma forfettaria e non legato a una rendicontazione periodica.

Il tema della retribuzione si coniuga con quello dell'incompatibilità rispetto allo svolgimento di attività lavorative. In questo senso l'inibizione di qualsiasi attività lavorativa deve corrispondere all'adeguamento della retribuzione della carica.

4. Estensione dell'oggetto della funzione

Se l'oggetto di tutela della funzione di garanzia è incardinato, a livello interno, nell'art. 13 della Costituzione e nell'inviolabilità della libertà personale se non “per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge”, appare necessario rifondare l'identità costituzionale dei Garanti e delle Garanti e includere nel loro mandato precipuo ogni situazione di privazione della libertà personale e, conseguentemente, i poteri di ispezione e monitoraggio di tutti i luoghi di privazione della libertà personale, inclusi, a titolo d'esempio non esaustivo, le camere di sicurezza di tutte le Forze di polizia, i CPR, gli hotspot, le stazioni di polizia ferroviarie o aeroportuali, i trattamenti sanitari obbligatori in qualsiasi struttura ove possano attuarsi, i luoghi di attuazione delle misure di sicurezza, le comunità terapeutiche o di accoglienza, le strutture dove si trovano persone sottoposte a misure alternative alla detenzione o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, REMS.

5. Rapporto poteri/doveri

Come detto, l'Autorità Garante agisce con poteri di monitoraggio, interventi diretti sulle situazioni critiche rilevate, attraverso la interlocuzione istituzionale con le Autorità amministrative competenti e formulando raccomandazioni e richieste.

A tale ampiezza di poteri corrispondono doveri precipui in relazione ai principi di riservatezza e leale collaborazione. Il dovere di riservatezza si estende a tutte le informazioni in ogni modo acquisite, da un lato perché la funzione esercitata ha finalità di denuncia pubblica soltanto in caso di inerzia dell'Amministrazione interessata, dall'altro perché l'accesso a colloqui riservati in assenza di testimoni comporta un dovere di tutela dei dati acquisiti e della fonte che li ha forniti in linea con la normativa italiana sulla riservatezza che integra il regolamento generale per la protezione dei dati personali n. 2016/679 (GDPR).

La leale collaborazione con le Autorità amministrative competenti, nel rispetto della diversità dei ruoli, costituisce un imprescindibile dovere dell'organo di garanzia, dal momento che l'obiettivo primario della funzione è la protezione dei diritti delle persone private della libertà personale e tale obiettivo è perseguibile solo attraverso un'azione inter-istituzionale nello scambio e nella interlocuzione con le amministrazioni pubbliche coinvolte.

6. Uniformazione della denominazione

Un'ulteriore e necessaria uniformazione è quella relativa alla denominazione della figura in questione. Molti garanti comunali sono solo “Garanti dei diritti dei detenuti”, altri sono “Garanti per le persone private della libertà”. In linea con il recente intervento normativo del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con L. 173/2020, che ha assegnato all'organismo nazionale la denominazione di “Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”, allo stesso modo, in questa sede si propone di uniformare la denominazione di tutti i Garanti comunali in “Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale”. Tale scelta linguistica è infatti sintomatica del riconoscimento di una competenza che non sia limitata soltanto alla detenzione in ambito penale e che evidenzia la centralità delle persone e dei loro diritti.

ACCORDO DI COLLABORAZIONE TRA ANCI E GARANTI

Lo studio dei dati estrapolati dagli atti istitutivi, dagli atti di nomina e dai regolamenti dei diversi Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà e la rielaborazione degli stessi mette in luce la mancanza di uniformità normativa della figura. L'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, infatti, ha condotto i Comuni a procedere in modo disomogeneo nell'istituzione dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà. Gli elementi che accomunano le figure dei Garanti comunali paiono così rimanere limitati alla condivisa finalità garantistica, senza quindi ricomprendere una base normativa uniforme.

La premessa posta in apertura del Manuale ANCI per i Sindaci del 2019 evidenzia come le figure e gli enti territoriali, per quanto bisognosi di adeguarsi alla propria realtà comunale, necessitino di una formazione e di una disciplina concorde. Questi spunti portano inevitabilmente a ragionare sul bisogno di una normativa omogenea anche per la figura dei Garanti comunali. A questo si aggiunge che l'ANCI, con circolare dd. 12.01.2011, aveva raccomandato l'istituzione a livello comunale, provinciale e regionale, della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale con l'obiettivo di garantire la tutela delle persone nell'ambito penitenziario. A distanza di dieci anni da tale raccomandazione, come visto, si è ancora lontani da un'effettiva realizzazione di quanto auspicato.

Di seguito si avanzano eventuali perimetri di collaborazione tra ANCI e i Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale. Le proposte sono frutto dello studio dello Statuto e del sito internet dell'Associazione. Anche in questa fase, come in quella di studio degli atti istitutivi, ci si è avvalsi del prezioso aiuto degli studenti e delle studentesse della Clinica legale Carcere e Diritti I del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Delibera tipo e Linee guida

Lo studio di alcuni documenti, quali le Linee guida redatte dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà per l'istituzione dei Garanti Regionali dei diritti delle persone private della libertà e le Delibere tipo redatte dall'ANCI in collaborazione con enti e figure presenti nelle realtà comunali, permette di individuare come atti idonei all'uniformazione della disciplina normativa sia lo strumento delle Linee guida, sia quello della Delibera tipo.

Le Linee guida intervengono nella disciplina delle diverse materie dettando degli indirizzi e così ponendo dei limiti alle possibilità decisionali dei destinatari pur lasciando loro un certo ambito di discrezionalità. Si pensa che questo strumento possa essere usato in particolare per la definizione delle funzioni e dei poteri propri della figura del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà in un'ottica di armonizzazione. A conferma dell'efficacia di tale strumento si segnala che sia il Garante Nazionale, sia la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno adottato rispettivamente nel 2016 e nel 2019 Linee guida per l'istituzione dei Garanti Regionali dei diritti delle persone private della libertà.

La Delibera tipo, invece, interviene in modo più puntuale e limita nettamente le possibilità discrezionali di azione. Si ritiene che una Delibera tipo adottata dall'ANCI possa essere lo strumento adeguato a garantire l'uniformità di alcuni punti all'interno degli atti istitutivi e dei regolamenti dei Garanti comunali, quali, ad esempio:

- Modalità di nomina;
- Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico;
- Funzioni e poteri
- Retribuzione;
- Incompatibilità;
- Relazioni con altri soggetti;
- Requisiti.

Questo lavoro vuole offrire un'idea di Linee guida da cui partire al fine di agevolare ANCI nella stesura della Delibera tipo.

Commissione permanente “Privazione della libertà personale”

Le Commissioni del Consiglio Nazionale ANCI sono articolazioni per settori organici di materie del Consiglio stesso, il quale a sua volta delibera gli indirizzi e le linee programmatiche dell'Associazione; di ogni Commissione fanno parte i consiglieri nazionali che lo richiedano. In particolare, tra le funzioni dell'ANCI, figura la promozione di iniziative per l'educazione civica dei cittadini e per diffondere la conoscenza delle istituzioni locali, funzione che si allinea ai compiti attribuiti ai Garanti territoriali.

Le Commissioni promuovono il dibattito tra gli amministratori e il confronto tra le esperienze sul territorio e contribuiscono alla elaborazione delle proposte programmatiche e legislative nelle materie di competenza. Esse sono istituite dal Consiglio su indicazione del Presidente.

Attualmente, tra le Commissioni esistenti non ve n'è alcuna che abbia una sfera di competenza idonea a consentire una cooperazione tra la stessa e i Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale e ciò renderebbe auspicabile l'istituzione di una apposita Commissione permanente “Privazione della libertà personale”. Quest'ultima esprimerebbe gli indirizzi del Consiglio Nazionale in relazione a tutti i contesti coinvolti dall'attività dei Garanti territoriali: non solo gli istituti penitenziari, ma anche, a titolo meramente esemplificativo, i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (C.P.R.) e i Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura (S.P.D.C.) e i Trattamenti Sanitari Obbligatoriosi (T.S.O.).

In alternativa, sebbene si pensi che l'introduzione di una Commissione *ad hoc* sia la soluzione migliore, considerata l'eterogeneità delle materie che ricadono tra i compiti della Commissione “Welfare e Politiche Sociali”, si potrebbe ipotizzare la creazione di una sottocommissione “Privazione della libertà personale”. In effetti, le Commissioni possono articolare i lavori al proprio interno anche attraverso sottocommissioni e gruppi tecnici costituiti in relazione a specifiche tematiche di volta in volta individuate.

Consulta nazionale ANCI Garanti comunali

Una Consulta nazionale ANCI dei Garanti comunali potrebbe istituirsi e agire come interlocutrice dei suoi organi statutari nella determinazione di orientamenti in materia di privazione della libertà, oltre che divenire spazio per favorire e stimolare incontri ed interscambi di buone pratiche, opinioni e delle diverse esperienze locali dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale.

Quaderni ANCI

I quaderni sono uno strumento funzionale a informare gli amministratori per consentire azioni comuni o la comune applicazione di una normativa in mutamento su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, sono per lo più incentrati su aspetti puramente tecnici come, in modo esemplificativo:

- normativa conferenza di servizi, SCIA, società partecipate da p.a., piani anticorruzione, decreto sisma;
- normativa legata all'emergenza da Covid-19 e innovazione: organizzazione uffici durante la pandemia, riunioni in videoconferenza, transizione al digitale.

I quaderni sembrerebbero dunque strutturati più come una vera e propria guida pratica, e non come uno strumento volto a favorire la piena conoscenza circa la figura, il ruolo e i compiti del Garante.

La recente istituzione della figura del Garante comporta la mancanza di un'adeguata e approfondita conoscenza rispetto alle sue funzioni. Sarebbe quindi auspicabile la redazione di un documento informativo, messo a disposizione dei Sindaci, nel quale vengano illustrati gli aspetti fondamentali concernenti il ruolo, le funzioni e compiti del Garante, in un'ottica di valorizzazione e sensibilizzazione. Appare tuttavia evidente che un documento avente le caratteristiche di cui sopra difficilmente potrebbe rientrare nello schema classico del quaderno, motivo per cui si pensa che sarebbe più utile la redazione di un documento nella forma del *vademecum*: un volume di piccolo formato, dal contenuto organico e che presenti un prontuario di nozioni relative alle *best practices*.

Campagna Social #CONOSCIAMOIGARANTI

Nell'immaginario collettivo, la figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale non è ampiamente riconosciuta e non gode delle attenzioni che un così delicato simile ruolo richiederebbe. A tal proposito si ritiene che sarebbe opportuno avvalersi di una campagna di sensibilizzazione e informazione sul tema, la quale possa giungere a più destinatari possibili. Prendendo spunto dalle iniziative intraprese da ANCI e pubblicizzate sul sito internet, sono state individuate tre possibilità (da attuare singolarmente, scegliendo la più adatta, ovvero insieme):

DOSSIER #CONOSCIAMOIGARANTI

Sulla scorta di campagne già lanciate da ANCI volte a far conoscere determinate situazioni e azioni, si potrebbe ipotizzare una campagna social informativa per raccontare chi sono i Garanti comunali e come svolgono il loro ruolo.

#LAVOCEDEIGARANTI

Un progetto che si compone di brevi video-pillole da condividere sui principali canali social ANCI: i Garanti, protagonisti dell'iniziativa, a turno potrebbero essere chiamati ad esporre in pochi minuti i compiti assunti e illustrare le attività e i progetti in corso ovvero quelli in procinto di essere attuati.

#IGARANTIRISPONDONO

L'iniziativa, da svilupparsi sui principali canali social di ANCI, consisterebbe in una rubrica di appuntamento settimanale ovvero mensile con i Garanti che vogliono prendervi parte, i quali saranno chiamati a rispondere a brevi quesiti posti dai cittadini così da far comprendere al meglio l'importanza e la particolarità del ruolo ricoperto.

POSTFAZIONE DEL PRESIDENTE DEL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Il Garante nazionale guarda in generale con favore tutte le attività che tendono a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali non solo perché tale azione cooperativa rientra nella sua responsabilità secondo la legge nazionale, ma anche perché il suo essere designato come National preventive mechanism implica per definizione un approccio cooperativo verso tutte le Istituzioni pubbliche.

È in quest'ottica che l'Autorità nazionale, condividendo la constatata necessità di riportare a sistema un contesto, quello dei Garanti comunali, contraddistinto da scarsa omogeneità, ritiene utile il coinvolgimento dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, sollecitato dal paper Diritti Comuni alla cui realizzazione hanno contribuito alcuni Garanti territoriali insieme alla Clinica legale Carcere e Diritti del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Tale esigenza è stata peraltro già condivisa dal Presidente dell'Anci nel suo incontro con il Garante nazionale.

Un riconoscimento particolare va infine a Monica Cristina Gallo e a Chiara De Robertis, l'una Garante del Comune di Torino e l'altra valente risorsa del suo Ufficio per avere contribuito fattivamente alla realizzazione del paper che oltre a ricostruire lo stato dell'arte dei Garanti comunali dei diritti delle persone private della libertà personale, speriamo possa davvero costituire un ulteriore passo per costruire *un'identità uniforme e condivisa* e per dotare finalmente tali figure di uno statuto riconoscibile.

Mauro Palma

note



note



note



note





CITTA' DI TORINO

Servizio centrale Consiglio Comunale
Garante dei diritti delle persone private della libertà personale

piazza Palazzo di Città n. 1
tel. 011 011 23771
Ufficio.garante@comune.torino.it

Gabinetto della Sindaca
Coordinamento Comunicazione di Ente
Ufficio Grafico della Città di Torino

Stampa a cura del Civico Centro Stampa

