



Riflessioni in margine al Convegno
**“Istituzione del Garante nazionale dei diritti fondamentali dei detenuti e
introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano”**

organizzato dalla Conferenza nazionale dei Garanti regionali
per la tutela dei diritti dei detenuti – Roma, 14 ottobre 2008

Giorgio Bertazzini, *Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà*
Patrizia Ciardiello, *Direttore Ufficio del Garante*

Nell'impossibilità di essere presenti ai lavori del Convegno cui, con altri Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà istituiti da Comuni e Province, siamo stati invitati, desideriamo comunque rendere noto il contributo che, in assenza di uno spazio riservato all'intervento dei Garanti locali e del loro Coordinamento, avremmo offerto nell'ambito del dibattito con i presenti in sala, allo scopo di renderlo disponibile ad una platea che includa e insieme superi quella del Convegno, con l'intendimento di sollecitare la prosecuzione e l'ampliamento, qualitativo e quantitativo, del dibattito stesso.

La proposta di sollecitare, ai sensi della Convenzione ONU in materia di tortura del 1984 firmata e ratificata dall'Italia, l'introduzione nell'ordinamento italiano di una specifica fattispecie di reato, non riducibile alla semplice sommatoria di fattispecie generiche quali lesioni, abuso o altro, e la connessa istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani non può che accogliere il plauso di ciascun cittadino attento alla effettiva declinazione di tale tutela in tutti i luoghi in cui ai diritti si possa attentare e, a maggior ragione, di quanti a vario titolo, sono impegnati da tempo in tal senso.

In tale direzione hanno già optato diversi paesi europei, fra i quali, recentemente, la Francia che ha provveduto, con la legge del 30 ottobre 2007, ad istituire un *Contrôleur général des lieux privatifs de liberté*, dopo aver firmato, il 16 settembre 2005, il Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura che contempla, appunto, l'istituzione di un organismo di *monitoring* di tutti i luoghi di limitazione della libertà.

Anche le scelte della Francia ci confermano circa la posizione già sostenuta, attraverso il proprio Coordinamento, dai Garanti istituiti presso i Comuni e le Province italiani (rispettivamente, 12 e 2, cui sta per aggiungersi il Comune di Rovigo) in ordine alla necessità – come sostenuto dal *Médiateur de la République* nel suo rapporto dell'aprile del 2007 – che l'istituzione dell'organismo nazionale deputato debba essere stabilita per legge, che si tratti di una autorità in grado di esercitare un'azione di controllo in grado di apportare un contributo

costruttivo (“la cui vocazione sarà più di controllare per prevenire che di controllare per sanzionare”), che debba essere indipendente (“Le mécanisme national de prévention ne doit recevoir d’instruction d’aucune autorité”), che abbia propri collaboratori dotati di competenze pluridisciplinari, che possiedano una reale conoscenza del “campo” e siano in contatto regolare “con gli attori istituzionali e non istituzionali interessati nei luoghi di privazione della libertà”.

Va sottolineato, peraltro, che la delineazione del profilo del futuro Contrôleur è stata l’esito di un percorso che ha visto il Médiateur de la République, incaricato in tal senso, implicarsi in “scambi di vedute e di esperienze” con una congerie di soggetti a vario titolo interessati che, oltre ad aver unanimemente convenuto circa la necessità di un meccanismo nazionale finalizzato alla riaffermazione dei diritti dell’uomo, ne hanno indicato le caratteristiche e le modalità di funzionamento coerenti con i compiti conferiti.

Anche l’esperienza fin qui realizzata dai Garanti italiani – che, istituiti da comuni e province o da regioni, sono accomunati dall’essere definiti, ai sensi del vigente ordinamento penitenziario, “cittadini interessati all’opera di rieducazione” - attesta, insieme, la necessità di salvaguardare la massima contiguità delle autorità di garanzia ai luoghi a rischio di violazione dei diritti e ai rispettivi territori e la necessità di approdare all’istituzione di un organismo di vigilanza **nazionale, indipendente, settoriale, articolato localmente**¹ in grado di esercitare con la necessaria autorevolezza i compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone limitate nella libertà. Tale autorevolezza deve necessariamente fondarsi su procedure di nomina che conferiscano sovranità al Parlamento, in tal modo salvaguardando l’indipendenza che costituisce premessa fondativa ed ineludibile dell’organismo in argomento.

Per tornare all’esempio francese, sicuramente perfettibile, il Contrôleur è nominato con decreto dal Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni di ciascuna assemblea parlamentare e si avvale di contrôleurs (al momento, 21) che esercitano le sue stesse funzioni e sono dotati dei suoi stessi poteri, pur con il limite della mancata articolazione territoriale, che costituisce il valore aggiunto dell’esperienza italiana.

In conclusione, in vista dell’auspicato varo della normativa nazionale citata (necessaria anche per consentire ai competenti organismi sovranazionali di interloquire con organismi nazionali di pari rango), occorre moltiplicare i luoghi e le occasioni di dibattito. Tale dibattito deve essere allargato alla società civile attraverso idonee forme di partecipazione e consultazione, anche per consentire il vaglio da parte degli *stake holders* e dei cittadini tutti delle proposte finora presentate per l’istituzione di un organo indipendente di supervisione dei luoghi di limitazione e privazione della libertà correlata alla improcrastinabile ratifica da parte dell’Italia del Protocollo opzionale ONU sulla tortura e, soprattutto, per avanzare nuove e

¹ Secondo una recente ricerca, tali devono essere le caratteristiche di un Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà che, cogliendo i massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali, favoriscano l’omogeneizzazione verso l’alto dei modelli giuridici e dei sistemi nazionali a protezione dei diritti umani. “Indipendente come nei Paesi scandinavi, settoriale come in Inghilterra, unico su base nazionale come nei Paesi del Centro Europa, articolato localmente come in Italia”. ... **Indipendente:** la nomina parlamentare è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. **Settoriale:** la specificità delle competenze è garanzia di professionalità, efficienza, effettività. **Nazionale:** i diritti vanno declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. **Articolato localmente:** in paesi grandi... l’articolazione locale è garanzia di effettività e reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono spesso l’origine dei conflitti in ambito penitenziario. (“*Il Garante dei diritti delle persone private della libertà in Europa*”, Rapporto di ricerca finanziato dall’Unione Europea nell’ambito del Progetto europeo AGIS 2004 “Libertà in carcere”, pag. 114, Edizioni Promidea, Roma, 2006).

diverse proposte in grado di accogliere le suggestioni ed indicazioni provenienti dalle esperienze sin qui realizzate in Italia e in Europa.

Nel frattempo, è di estrema importanza che comuni, province e regioni diano un ulteriore segnale di attenzione alla tutela dell'indipendenza dei Garanti dal potere politico-amministrativo. Tale segnale può tradursi, fra l'altro, nella promozione della nomina dei Garanti stessi attraverso elezioni da parte dei rispettivi organismi consiliari e, *a fortiori*, elevando i Garanti al rango di organismi statutari, nella scia di quanto realizzato dal Comune di Bologna ed avviato dalla Provincia di Milano.

Milano, 12 ottobre 2008