



*Comune di Bologna*  
*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

## ***DAI GARANTI LOCALI AL GARANTE NAZIONALE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE***

### **Riflessioni di Desi Bruno**

Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna

Come è noto, ad oggi la figura del Garante delle persone private della libertà personale è presente in alcuni comuni italiani, Bologna, Ferrara, Roma, Firenze, Torino, Nuoro, Brescia, San Severo (FG), Reggio Calabria, Pisa, Sulmona e Rovigo, nella Provincia di Milano e Lodi, nelle regioni Lazio, Sicilia e Campania.

Altre realtà territoriali sono in procinto di avviare analoga esperienza che, secondo l'associazione Antigone che per prima aveva suggerito l'istituzione di queste figure di garanzia, doveva essere terreno di sperimentazione e accompagnamento per l'istituzione del Garante delle persone private della libertà personale a livello nazionale.

Più volte i Garanti delle persone private della libertà personale, istituiti a livello territoriale, e riuniti in un Coordinamento e in una Conferenza, hanno posto al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, al Ministro dell'Interno e al Ministro di Giustizia la richiesta di una diversa ed uniforme regolamentazione della facoltà di ingresso negli istituti penitenziari e negli altri luoghi dove si possono trovare persone limitate nella libertà personale (centri di permanenza temporanea, camere di sicurezza, ospedali psichiatrici giudiziari, ecc.).

L'accesso al carcere dei Garanti, non previsto dall'ordinamento penitenziario del 1975 (e successive modifiche) è attualmente regolato tramite l'art. 17 (o art. 78) dell'ordinamento penitenziario, attraverso un'autorizzazione del Magistrato di sorveglianza, in un caso, e della Direzione dell'istituto penitenziario, nell'altro, che equipara il Garante in sostanza ad un volontario che opera per favorire il contatto tra la società e il mondo carcerario e che svolge una serie di attività a ciò orientate.

E' del tutto evidente che la mancata previsione legislativa della figura del Garante ha ricadute negative sulla attività che svolge, non potendo intervenire con sollecitudine laddove richiesto, se al di fuori dei confini stabiliti nel provvedimento autorizzativo, connotandosi come figura comunque non dotata di sufficiente autonomia rispetto alla direzione del singolo istituto penitenziario che insiste sul territorio, in contraddizione con il ruolo di tutela e promozione dei diritti costituzionalmente garantiti (condizioni di vita dignitose, lavoro, salute, istruzione, per citarne alcuni) che tutti gli statuti (e leggi regionali) nonché regolamenti attribuiscono alla figura del Garante delle persone detenute.

Del resto, proprio perché trattasi di uffici emanazione di enti territoriali, ai quali è demandata la crescente ricerca di risorse e di progettualità da investire sul carcere, appare non in sintonia con la ratio della sperimentazione locale e con l'evoluzione del rapporto tra carcere e territorio, perpetuare la possibilità di accesso al carcere previa autorizzazione amministrativa o comunque senza un provvedimento di carattere generale che dia uniformità alla disciplina, anche in considerazione dell'espandersi del numero dei Garanti territoriali.

L'auspicio è che si provveda a una modifica della normativa vigente prevedendo il diritto di accesso, portando a naturale conclusione la sperimentazione di una figura che trova il naturale punto di arrivo nell'istituzione della figura del Garante nazionale, a cui si dovrà naturalmente raccordare.

Altra soluzione, ma di diverso valore normativo e culturale, può essere rappresentata dalla utilizzazione dell'art. 117 D. P. R. 230/2000, laddove prevede la possibilità di una preventiva autorizzazione in via generale alla visita rilasciata dal D.A.P. a persone diverse da quelle indicate nell'art. 67 O.P.



*Comune di Bologna*  
*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

IL sen. Cesare Salvi aveva peraltro proposto nella precedente legislatura in data 21 marzo 2007 l'atto del Senato n. 1421 "Modifica dell'art. 67 della legge 26 luglio 1975 n. 354, in materia di visite agli istituti penitenziari", inserendo la figura dei Garanti territoriali tra coloro che hanno diritto d'accesso agli istituti penitenziari.

Da terreno di sperimentazione per l'ufficio nazionale di un difensore civico delle persone detenute, noto da tempo ad altri paesi e sollecitato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura anche per il nostro paese, l'esperienza locale, sia pure a livelli diversi, ha assunto una autonomia di percorso che richiede un intervento immediato quantomeno con riferimento al tema dell'accesso al carcere.

Come è noto, era intervenuta in data 4 aprile 2007 l'approvazione alla Camera del testo unificato di diverse proposte di legge relative alla istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e garante dei diritti delle persone private della libertà personale, organo imposto dalla risoluzione delle Nazioni Unite n. 48/134 del dicembre 1993, rimasta inattuata, per quanto riguarda l'Italia, proprio nella parte che in cui si raccomanda la istituzione di organismi nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani.

La Commissione, nel provvedimento che era in esame al Senato, svolgeva anche la funzione di Garante delle persone detenute o private della libertà personale, con compiti di vigilanza sulla esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare o comunque limitate nella libertà personale, con diritto di visita senza preavviso degli istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari, comunità per minori, enti convenzionati con il ministero che ospitano persone in misura alternativa, centri di permanenza temporanea, camere di sicurezza.

All'articolo 10 era previsto che la Commissione cooperasse con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, o figure analoghe, ove istituiti in ambito regionale, provinciale, comunale, nello svolgimento delle rispettive funzioni e prende in esame le segnalazioni da queste effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici, senza delega delle funzioni.

L'articolo 10 era di particolare importanza perché costituiva il primo riconoscimento a livello legislativo dei Garanti territoriali, in ragione della positività dell'esperienza locale, come più volte riportato nei lavori parlamentari.

A questo proposito si segnala che il tema della istituzione di una figura nazionale in raccordo con quelli locali istituiti, nonché il potenziamento in sede territoriale delle figure dei Garanti, è supportato dalle centinaia di richieste di intervento, su temi molteplici, che provengono da tutti i luoghi di reclusione di territori su cui non è istituita la figura di garanzia, a riprova della avvertita necessità per le persone recluse di avere un interlocutore altro rispetto all'amministrazione ma anche rispetto alla magistratura di sorveglianza e agli enti locali che a vario titolo interagiscono con il carcere.

Questo significa che l'esperienza dei Garanti va diffusa sul territorio, ovviamente laddove ci sono strutture penitenziarie e luoghi di detenzione, evitando la proliferazione di figure in ambiti troppo ristretti, con un coordinamento di tipo regionale, per dare respiro ed omogeneità agli interventi e pianificare l'impiego di risorse.

Solo in questo modo, salvaguardando la presenza all'interno del carcere e sul territorio, si rafforza la funzione di tutela dei diritti e non di mera ricerca di risorse in aiuto all'amministrazione penitenziaria come da più parti si vorrebbe.

La "normalizzazione" dei Garanti sarebbe una sconfitta sul piano culturale, un arretramento nella pratica della tutela e promozione di diritti anche attraverso l'esercizio di un ruolo di controllo e di ispezione.



*Comune di Bologna*  
*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

I Garanti lavorano quotidianamente affinché la punizione degli autori di reato non venga mai disgiunta dal rispetto della dignità e dei diritti inviolabili delle persone e affinché il carcere non rappresenti più, in prospettiva, la forma prevalente di risposta sociale alla trasgressione., nella consapevolezza che l'indifferenziata privazione della libertà non promuove il reinserimento sociale dei condannati e, per tale via, non assicura l'effettiva prevenzione della recidiva.

Non è un compito facile, considerati i livelli di carcerizzazione in essere , il sovraffollamento ormai ai numeri del periodo precedente l'indulto, e il proliferare di una legislazione improntata al massimo rigore punitivo.

In questo senso, l'occasione dell'indulto avrebbe potuto rappresentare una opportunità storica per affrontare in modo radicale i nodi relativi al se, al come e al quanto punire. Contenuto il disumano quanto illegale sovraffollamento delle carceri, apertamente contrastante con la lettera e lo spirito della Costituzione nella parte in cui è sancito che "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato", le mancate riforme di sistema stanno però provocando danni forse irreversibili.

La riforma del codice penale rappresenta la strada maestra oggi più che mai per:

- eliminare la centralità della pena detentiva;
- introdurre le pene alternative e valorizzare le misure alternative, argine efficace al ritorno in carcere;
- valorizzare il lavoro degli operatori penitenziari e il ruolo degli enti locali e del terzo settore che concorrono al perseguimento delle finalità costituzionali.

Nel breve periodo, a puro titolo esemplificativo, sono indifferibili interventi in materia di:

- riscrittura delle leggi sulle droghe e sull'immigrazione e abrogazione della ex-Cirielli per quanto riguarda la disciplina della recidiva;
- tutela del diritto alla salute (attraverso un attento monitoraggio sugli effetti dell'intervenuto passaggio al Servizio Sanitario Nazionale delle competenze in materia);
- effettiva realizzazione delle innovazioni a suo tempo previste, ormai otto anni fa, dal Regolamento di Esecuzione;
- moltiplicazione sul territorio nazionale delle Case per detenute madri;
- chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari;
- definizione dell'ordinamento penitenziario minorile;
- effettiva territorializzazione dell'esecuzione della pena, indispensabile presupposto di programmi efficaci di reinserimento nei contesti sociali di appartenenza;
- trasformazione in diritti dei detenuti e degli internati degli obblighi posti dalla legge a carico dell'amministrazione penitenziaria (proposta di legge n. 6164 relativa al nuovo ordinamento penitenziario).

Il sovraffollamento delle carceri costituisce poi di per sé trattamento inumano e degradante ed impedisce la territorializzazione dell'esecuzione della pena, indispensabile presupposto di programmi efficaci di reinserimento nei contesti sociali di appartenenza.

In questo contesto è necessaria l'istituzione di un organismo nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani, di cui l'Italia è l'unica nazione dell'Europa occidentale ad essere priva, con funzioni anche di Garante delle persone private della libertà personale, perché l'incisività degli organismi sovranazionali deputati al controllo dei luoghi di detenzione (istituti penitenziari, CPT, OPG, camere di sicurezza) è correlata all'istituzione e al rafforzamento di organismi nazionali e locali dotati di analoghe competenze attraverso una adeguata articolazione fra figure di garanzia locali, nazionali e sovranazionali nella direzione della reciproca valorizzazione.



*Comune di Bologna*  
*Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

A questo proposito si ricorda che l'Italia è stata di recente richiamata dall'Onu al rispetto degli obblighi internazionali già assunti in tema di rispetto dei diritti umani. Infatti al termine della LXXII sessione del Cerd, il Comitato Onu per l'eliminazione della discriminazione razziale ha pubblicato le 30 raccomandazioni inviate al nostro Paese sottoposto a procedura speciale di follow-up per le gravi inadempienze.

Trenta raccomandazioni che richiamano l'Italia su questioni urgenti e non più rimandabili. Sono contenute nel documento che il Cerd, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, ha pubblicato al termine dell'esame del rapporto del Governo italiano sull'attuazione da parte del nostro Paese degli obblighi internazionali sanciti dalla Convenzione ratificata dall'Italia nel 1976.

Un monito inappellabile per l'Italia che risulta ancora inadempiente sul fronte dell'istituzione di una Commissione Nazionale Indipendente per la tutela dei diritti umani, come richiesto dalla risoluzione Onu 48/134 del 1993 e del Consiglio d'Europa del 1997.

Nel documento il Cerd richiama l'Italia al rispetto dell'impegno solenne di istituire la Commissione Indipendente assunto dal Ministro degli Esteri Massimo D'Alema in sede di candidatura a membro del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite e nota l'approvazione del disegno di legge alla Camera dei Deputati il 4 aprile 2007 per la costituzione di una Commissione Nazionale per i diritti umani in linea con gli standard internazionali e i principi di Parigi, grazie all'instancabile azione della società civile in questa direzione.

Il Cerd raccomanda che l'Italia intraprenda, con l'ausilio irrinunciabile della società civile, tutte le misure necessarie per arrivare in tempi rapidi a costituire la Commissione stessa superando l'anomalia che vede il nostro Paese paladino contro la pena di morte e contemporaneamente l'unica nazione dell'Europa occidentale senza una Istituzione Nazionale per i diritti umani.

A maggior ragione assume valore la proposta che i Garanti hanno presentato al nuovo Parlamento di introdurre nell'ordinamento la figura del Garante nazionale, ottemperando agli obblighi internazionali.

Da ultimo, a cambio di legislatura avvenuto, il Sen. Fleres, che è anche Garante delle persone private della libertà personale per la Sicilia, ha presentato una nuova proposta di legge per l'istituzione di un Garante nazionale dei diritti dei detenuti, che ha il merito di essere stata tempestiva e di cogliere l'importanza del tema, ma che prevede la nomina di un Garante dei diritti delle persone private della libertà personale su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del medesimo Consiglio. Una siffatta modalità di nomina porrebbe il Garante in posizione di subordinazione rispetto all'Esecutivo del quale, con tale assetto, non sarebbero garantiti quei requisiti di indipendenza, di autonomia e di imparzialità che devono contraddistinguere le figure di garanzia e che solo una nomina di espressione parlamentare può salvaguardare.

L'istituzione del Garante nazionale, con le caratteristiche sopra descritte, è ormai indifferibile e dovrà portare alla piena valorizzazione del ruolo e delle esperienze sinora realizzate dai Garanti istituiti presso regioni, province e comuni, a diretto contatto con i luoghi a rischio di violazione dei diritti.

Al contempo aiuterà a definire le facoltà e i poteri di interventi, di accesso agli istituti, di estensibilità degli atti per i Garanti, che hanno operato e stanno operando in una situazione di oggettiva difficoltà e che hanno la consapevolezza che questa dirompente "sperimentazione" deve avere un luogo di approdo, che è appunto il Garante nazionale.

L'adeguamento del nostro ordinamento giuridico agli impegni internazionali assunti dall'Italia in materia di tutela dei diritti umani va ripreso nelle aule parlamentari, con il sostegno di quanti da tempo, sono impegnati nella promozione dei diritti delle persone soggette a limitazioni della libertà.