Garante dei diritti
delle persone limitate
nella libertà personale

Via Settembrini 32
20124 Milano

Telefono 02-7740 5190/02-2052 0855
Fax 02-2052 0136
garante@provincia.milano.it

Provincia
di Milano

CONSIGLIO PROVINCIALE DI MILANO
Seduta consiliare del 6 aprile 2009 per un confronto sul tema:

I Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà dopo
la modifica dell'Ordinamento penitenziario.
Per un rinnovato impegno dei Garanti e degli Enti Locali.

****

Il ruolo istituzionale del Garante presso le Province.
Linee evolutive alla luce delle recenti innovazioni normative.

Intervento di Patrizia Ciardiello
Direttore Ufficio del Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà della Provincia di Milano

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà è stato istituito dal Consiglio Provinciale di Milano nella seduta del 14 dicembre 2004.
All'interno della Relazione al Consiglio, la Giunta prendeva atto che si stava introducendo ***una figura innovativa, tracciando una strada su basi empiriche, in attesa di una normativa specifica.***
Siamo persuasi che la recente introduzione dei Garanti nell'Ordinamento penitenziario si configura come primo, fondamentale passo di quel percorso irreversibile che, dalla sottrazione dei Garanti al ruolo di semplici "cittadini interessati all'opera di rieducazione", porterà, in tempi che oggi è ragionevole immaginare non lontani, all'istituzione di un **organismo nazionale, indipendente e articolato localmente** in grado di rappresentare un'ulteriore tappa del processo di compenetrazione fra Stato e società e dell'adozione di quei nuovi paradigmi di relazione fra istituzioni all'origine, fra l'altro, dell'istituzione delle autorità amministrative indipendenti.

Alcuni elementi, in particolare, consentono di mettere a fuoco in che termini le Province possano fornire un contributo al processo di consolidamento istituzionale del ruolo dei Garanti, sia attraverso la sollecitazione dal basso dell'istituzione di una autorità amministrativa indipendente che vigili sulla promozione della tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà **(in larga parte in attesa di giudizio)** sia rispetto alle proprie competenze peculiari, avvalendosi dei Garanti quali **catalizzatori dei processi di *governance* territoriale** concernenti l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Ed è in tal senso che vogliamo offrire alcuni spunti di riflessione.

1. ***Gli impegni internazionali***

   l'Italia è uno dei pochi paesi europei a non aver dato attuazione alla **Risoluzione ONU 48/134** che impegna gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani;

   un organismo di tutela dei diritti umani si prospetta necessario anche per consentire all'Italia di adeguarsi alle enunciazioni della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;**

   numerose sono le raccomandazioni che impegnano i paesi membri dell'UE ad istituire organi indipendenti di vigilanza sui luoghi di restrizione della libertà, insistendo sulla necessità di nominare *Ombudsmen/Ombudswomens* nazionali, regionali o locali in grado di incoraggiare l'effettiva osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'operato della pubblica amministrazione;

   le **Regole Penitenziarie Europee (2006)** contemplano, con l'istituzione di organi di garanzia dei diritti delle persone detenute in grado di interloquire con gli omologhi organismi sovranazionali, la previsione di una loro articolazione locale;

2. ***Il modello di Garante auspicabile***

I massimi comuni denominatori delle esperienze nazionali europee concernenti i Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà consentono di definire un modello nazionale che preveda che, oltre ad essere indipendente, settoriale (dotato di competenze specifiche), nazionale (onde evitare disomogeneità applicative), **le funzioni del Garante siano articolate localmente**, a tutela dell'effettività della presa in carico e della concreta possibilità di svolgimento delle funzioni di mediazione e di *moral suasion* che caratterizzano il relativo ruolo. In tal senso, lo scorso anno i Garanti hanno inteso rivolgere ai Comuni, alle Province, alle Regioni l'invito ad avviare una riflessione sulle modalità di nomina delle figure di garanzia, promuovendo nomine decise dai rispettivi Organi Consiliari e ***l'inserimento della figura negli statuti degli enti, come è avvenuto, laddove esistenti, per i difensori civici.***

3. *La relazione fra inclusione sociale ed esercizio dei diritti*

Nel 2008 una Commissione interistituzionale attiva presso il Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria ha divulgato le "Linee guida per l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria" indicando, nella premessa generale, come riferimento obbligato ed unitario per l'azione dei diversi attori ***la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti*** delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria esplicitamente richiamati dalla Carta costituzionale, dall'Ordinamento penitenziario, dalle Regole Penitenziarie Europee.

Nello stesso documento viene proposta la realizzazione di un **Patto politico a livello nazionale tra Stato, Regioni, Enti Locali, comunità civile, volontariato e settore produttivo** finalizzato a favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di percorsi di inclusione sociale delle persone entrate nel circuito penale**.**

Il documento assume che, in tale prospettiva, ***lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, in attuazione dei principi di collaborazione e sussidiarietà, si assumono la responsabilità condivisa della lotta all'esclusione sociale anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G., nella consapevolezza che gli investimenti per gli interventi sul disagio sociale in genere ed orientati all'inclusione influiscono sul fenomeno della recidiva, sulla sicurezza dei territori, sulla qualità della vita delle comunità.***

In una direzione assolutamente convergente si esprime la **L. 328** che nel 2000 ha riformato l'assistenza indicando all'**art. 2** le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria fra i destinatari degli interventi finalizzati alla **promozione delle possibilità di sviluppo personale.**

4. *Il ruolo delle Province*

Con riferimento alle persone soggette a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, **le Province sono titolari di attribuzioni in materia di formazione professionale e politiche attive per l'occupazione**, nonché, con riferimento all'ambito socio-assistenziale, di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 15 L. 8 giugno

1990, n. 142 – art. 132 del d. leg.vo 31 marzo 1998, n. 112), attraverso la **partecipazione alla definizione e all'attuazione dei Piani di zona**, che debbono contemplare, ai sensi dell'art.19 L.328/00, *le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, **con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia.***

A partire dalla L.142/90 e in ossequio al riformato Titolo V della Costituzione, **le Province** sono chiamate ad esercitare un **ruolo determinante nell'attuazione dei processi di *governance*** che caratterizzano una collettività legata ad un territorio identificato dal collegamento fra un comune capoluogo e una comunità che vi gravita intorno, costituendosi come snodo essenziale fra Comuni e Regioni per la promozione dello sviluppo locale, concorrendo alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali e formulando propri programmi pluriennali sia di carattere regionale che settoriale.

Elemento imprescindibile di ogni ragionamento sull'assetto delle relazioni tra Regioni e le Autonomie locali è costituito dal riconoscimento del **ruolo svolto dalle Province nel sistema della *governance* regionale** e dei processi di integrazione amministrativa. Tale ruolo implica l'attivazione di processi concertativi e l'assunzione di decisioni che, partendo dalla dimensione locale, possano svilupparsi, attraverso la sintesi provinciale, verso la Regione per concretizzare le linee strategiche e gli obiettivi da questa tracciati in un quadro programmatorio certo e localmente condiviso di funzioni e servizi.

5. *Il Garante nella Provincia di Milano*

Attualmente, **quattro** (**tre) dei più importanti istituti di pena per adulti del Paese insistono nel territorio della Provincia di Milano**, ospitando circa il 50% dell'intera popolazione detenuta nelle carceri regionali; altrettanto dicasi per le persone in esecuzione penale esterna, residenti in maggioranza nel territorio provinciale e per i minori ospiti dell'IPM "C. Beccaria". E' importante, a tal proposito, considerare che il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia ha istituto da qualche

tempo un **circuito penitenziario metropolitano** che contempla una stretta relazione organizzativa e programmatica fra gli istituti penitenziari di Milano, Bollate e Opera.

Il Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà è stato istituito dal Consiglio Provinciale *sia in ragione della precipua potestà regolamentare propria del Consiglio sia in relazione al* ***ruolo di vigilanza/garanzia*** *insito nelle funzioni proprie della predetta figura.*

Fra i compiti attribuiti al Garante dall'art. 3 della Disciplina regolamentare, è previsto ***l'attivarsi nei confronti delle Amministrazioni pubbliche*** *interessate affinché queste ultime assumano le necessarie iniziative volte a garantire le prestazioni di servizio nel campo del diritto alla salute, all'istruzione scolastica, al lavoro ecc...*

Quale **catalizzatore dei processi di *governance* territoriale** concernenti l'inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, il **Garante** istituito presso la Provincia di Milano

a) promuove un costante richiamo alla **coerenza programmatica** dei vari livelli di *governance* (dal livello locale, a quello provinciale, regionale, nazionale) quale premessa del superamento delle criticità che ostacolano l'esercizio dei diritti da parte delle persone in esecuzione penale e la loro inclusione sociale attraverso l'elaborazione ed attuazione delle politiche per l'esecuzione penale da parte delle istituzioni statali e territoriali e della società civile organizzata;

b) sollecita la **convergenza dell'impegno dei diversi settori della Provincia coinvolti nel settore penitenziario** ed un più alto grado di adesione agli indirizzi strategici, concorrendo in tal senso all'aumento di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa dispiegata;

c) concorre al lavoro della **Commissione Nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali e il volontariato** attiva presso il Ministero della Giustizia, incaricata del coordinamento nazionale quale premessa all'azione della Conferenza Unificata;

d) esercita il proprio ruolo di **mediazione attiva** in una posizione di riconosciuta terzietà ed indipendenza rispetto ai sistemi di governo e rappresentanza dell'Ente concepiti quale presupposto dell'orientamento al raggiungimento delle finalità proprie dell'Istituto, ovvero il concorrere alla tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà personale.

In tale prospettiva, il Garante, facendo leva sulla propria vicinanza ai luoghi in cui vivono le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, può, peraltro, **attraverso l'attività di informazione rivolta precipuamente al Consiglio Provinciale, valorizzare di quest'ultimo la capacità di indirizzo, di proposta politica e di controllo sull'attuazione delle decisioni assunte**.

Si tratta, in ultima analisi, di un'attività in grado di contribuire a pieno titolo alla definizione dell'**autonomia come capacità di garantire la legalità sostanziale** dell'azione amministrativa complessivamente dispiegata dalla Provincia (e non solo) nei settori cointeressati alle **attività a supporto dell'inclusione sociale,** comprensive di quelle in favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Sollecitando l'attuazione di politiche in grado di costruire risposte articolate a fenomeni articolati e promuovendo la tessitura di relazioni fra le persone che hanno infranto il patto sociale e la comunità a cui tali persone, dopo la pena, saranno restituite, il Garante è in grado di orientare le scelte pubbliche verso l'obiettivo di coniugare, secondo la felice espressione di un giurista italiano contemporaneo, il massimo benessere possibile dei cittadini rispettosi della norma con il minimo malessere possibile per i cittadini che quella norma hanno violato. Obiettivo che riecheggia la finalità delle pene secondo un altro celebre italiano, ma del XVIII secolo, Cesare Beccaria:

> "Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri dal farne uguali. Quelle pene dunque e quel metodo d'infliggerle deve esser prescelto che, serbata la proporzione, farà una impressione più efficace e più durevole sugli animi degli uomini, e la meno tormentosa sul corpo del reo."