

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 345

presentata dai Consiglieri regionali
CADDEO - COMANDINI - CUCCU - LAI - GANAU - DERIU - CORRIAS - MELONI -
MORICONI - PINNA - PISCEDDA - COCCO - GIAGONI - COSSA - STARA

il 3 agosto 2022

Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7 (Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La figura del garante delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale nasce sul solco della grande tradizione dell'ombudsman e, in Italia, dell'istituto del difensore civico e rappresenta una delle novità degli ultimi anni in materia penitenziaria e, in particolare, nel campo del riconoscimento dei diritti delle persone detenute.

L'istituzione del primo garante delle persone private della libertà personale risale all'anno 2003 con la nomina garante comunale della città di Roma. Si trattò di una prima sperimentazione sulla scia delle sollecitazioni e del dibattito aperto dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura ed in attesa di una normativa nazionale che ne disciplinasse la figura.

Per avere la previsione normativa della figura del Garante occorre attendere la legge 7 febbraio 2009, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti) che, nel novellare l'articolo 67 "Visite agli istituti" della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), ha riconosciuto ai Garanti "comunque denominati" la facoltà di visita degli istituti penitenziari senza autorizzazione, poi 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.

Sulla scorta della previsione normativa molti enti territoriali procedettero alla nomina dei garanti, rendendo sempre più necessaria la nomina del garante nazionale, che avvenne con l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito con modificazioni dalla

legge 21 febbraio 2014, n. 10. Tuttavia solo nel 2015 venne approvato, con il decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36 (Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale), il regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio con la definizione dei compiti e dei poteri del garante nazionale e, infine, nel 2016 venne nominato il collegio e l'organismo di garanzia nazionale avvia la sua attività. Una delle funzioni del garante nazionale è quella di "promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali". Sulla base di questa norma si ebbe la prima previsione della Rete dei garanti delle persone private della libertà personale.

In Sardegna l'istituzione del garante risale al febbraio 2011 con l'approvazione della legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7 (Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale). La norma, oltre all'istituzione del garante, promuove e finanzia interventi intra ed extramurari nei vari ambiti operativi disciplinati dalla legge. La Giunta regionale ogni anno, previo parere delle Commissioni consiliari competenti, avrebbe dovuto approvare un programma di interventi di carattere professionale, educativo, sanitario, sociale e culturale diretto al sostegno del percorso di recupero, di riabilitazione e allo sviluppo di un percorso di reinserimento sociale e lavorativo sulla base delle priorità previste dalla legge.

La legge regionale, nonostante sia una delle più avanzate tra quelle istitutive dei garanti nelle altre regioni, è rimasta inattuata ed il Garante non è mai stato nominato.

L'ambito di operatività dei garanti non è esclusivamente limitato alla privazione della libertà in esecuzione di misure penalistiche e quindi alla detenzione in istituti penitenziari e residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), ma investe anche: la privazione della libertà da parte delle forze di polizia (Camere di sicurezza, Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza), la privazione della libertà in ambito sanitario o socio-sanitario (Strutture sanitarie di diagnosi e cura, le strutture ospedaliere psichiatriche pubbliche e private, l'esecuzione dei TSO) e la privazione della libertà dei migranti ospiti dei CPA, CPR e hotspot.

Obiettivi della proposta di legge regionale

Sin dalla prima esperienza del 2003, i garanti territoriali o di prossimità si sono distinti per un lavoro strenuo e particolarmente significativo nella lotta per la tutela dei diritti, nel rispetto di leale collaborazione con tutte le amministrazioni pubbliche, compresa quella da cui derivano la nomina. Per i garanti territoriali manca la previsione della disciplina uniforme della loro figura, oggi rimessa ai singoli provvedimenti degli enti locali che ne hanno previsto l'istituzione.

In Sardegna, attualmente, sono stati istituiti e nominati cinque garanti territoriali, rispettivamente nella Città metropolitana di Cagliari e nei Comuni di Oristano, Nuoro, Sassari e Tempio Pausania.

L'obiettivo della proposta di legge regionale è quella di prevedere e riconoscere (non istituire) la Conferenza dei garanti territoriali sardi al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

- garantire in Sardegna la piena tutela delle persone, in tutti i luoghi di privazione della libertà personale;
- promuovere l'istituzione di nuovi garanti di prossimità;
- esercitare unitariamente ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà;
- promuovere la unitaria disciplina della figura del garante territoriale in Sardegna;
- promuovere la cultura della legalità ad ogni livello;
- rappresentare un punto di riferimento per la Giunta regionale per la programmazione e la definizione del sistema integrato di interventi di cui alla legge regionale n. 7 del 2011 che, avvalendosi

- del supporto della Conferenza, può essere calibrato sulle reali esigenze rilevate dai garanti di prossimità nell'ambito della loro attività sul territorio;
- collaborare con il garante regionale nell'espletamento delle sue funzioni.

La struttura della legge

La Conferenza dei garanti territoriali viene prevista con una integrazione alla legge regionale n. 7 del 2011, mediante l'introduzione del capo I bis rubricato "Conferenza sarda dei garanti territoriali delle persone private della libertà personale".

La norma si compone di un solo articolo rubricato "I garanti territoriali" costituito da sette commi.

Si attribuisce alla Regione la funzione di promuovere i garanti di prossimità, prevedendo per i comuni, le Province e le Città metropolitana la possibilità che la figura del Garante delle persone private della libertà personale sia prevista negli statuti degli enti. La previsione del Garante negli statuti degli enti locali costituisce il perno di quella disciplina omogenea e uniforme auspicata da anni dai garanti territoriali a livello nazionale.

La Conferenza, mediante un proprio regolamento, disciplina la sua struttura, i suoi fini e le sue attività. L'unico elemento prescritto dalla norma regionale è la nomina di un portavoce. La norma regionale garantisce la totale indipendenza della conferenza nella elaborazione della sua attività, nel determinare l'articolazione della sua struttura e le modalità di funzionamento.

La Regione oltre a riconoscere la Conferenza si autodetermina a consultarla ogni qual volta sia necessario, ma in particolare nella elaborazione e definizione del programma di interventi, così come previsti dall'articolo 9 della legge regionale n. 7 del 2011. Si tratta di una buona prassi prevista dalla legge, atteso che la Conferenza è costituita dai garanti di prossimità che quotidianamente sono a contatto con i problemi e le necessità dei ristretti del proprio territorio e, quindi, in grado di trasferire priorità d'azione e obiettivi a chi deve programmare gli interventi integrati e indirizzare la destinazione delle risorse.

La valorizzazione della funzione consultiva della Conferenza nei confronti del Consiglio regionale, è ulteriormente accentuata nella previsione del comma 6, dove si prevede che nel mese di marzo, la stessa Conferenza, inoltri al Consiglio una relazione sulle attività svolte nell'anno precedente. Si tratta di una relazione che consente al Consiglio di avere una puntuale disamina sulle criticità rilevate durante l'esercizio dell'attività dei garanti territoriali e sulle eventuali azioni e modalità di intervento.

Incidenza finanziaria

L'introduzione del capo I bis alla legge regionale n. 7 del 2011 non comporta spese per la Regione in quanto i garanti territoriali sono nominati dagli enti locali e si tratta di incarichi gratuiti, che non incidono sul bilancio regionale. Anche per quanto riguarda l'attività svolta dalla Conferenza non sono previste spese per la Regione e per gli enti locali che hanno proceduto alla nomina dei garanti.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2011

1. Nella legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7 (Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale) sono apportate le seguenti modifiche: dopo il capo I è aggiunto il seguente: "Capo I bis (Conferenza sarda dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale)

Art. 9 bis (I Garanti territoriali)

1. La Regione promuove la nomina dei Garanti delle persone private della libertà personale da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane.

2. Negli statuti dei comuni, delle province e delle città metropolitane può essere prevista l'espressa istituzione del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, al fine di promuovere l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi dell'ente delle persone comunque private della libertà personale o limitate nella libertà di movimento.

3. La Conferenza svolge le sue attività sulla base di un proprio regolamento, che prevede la nomina di un portavoce.

4. Al fine di contribuire a raggiungere le finalità previste dalla presente legge e tutelare i diritti e la dignità delle persone sottoposte a restrizioni nella libertà personale, la Regione riconosce la Conferenza sarda dei garanti territoriali delle persone private della libertà personale, costituita dai garanti nominati dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane della Sardegna.

5. La Conferenza dei garanti territoriali è consultata obbligatoriamente dalla Regione per la realizzazione del programma integrato degli interventi di cui all'articolo 9.

6. La Conferenza invia entro il mese di marzo un resoconto al Consiglio regionale sulle attività svolte dai Garanti territoriali nell'anno precedente, corredata da osservazioni, criticità e suggerimenti.

menti sugli interventi integrati da attivarsi da parte della Regione.

7. La Conferenza dei garanti territoriali sardi collabora con il garante regionale nell'espletamento delle sue funzioni, così come previste dall'articolo 11. ".

Art. 2

Norma finanziaria

1. L'applicazione della presente legge non comporta nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Art. 3

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore nel giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).".